Les
PUBLICATIONS
DU QUÉBEC

Commission d'accès à l'information du Québec

Rapport annuel 1990-1991

Québec

91-07021/

Le contenu de cette publication a été rédigé par
la Commission d'accès à l'information du Québec

Cette édition a été produite par
Les Publications du Québec
1279, boulevard Charest Ouest
Québec (Québec)
G1N 4K7

Dépôt légal — 2e trimestre 1991
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN : 2-551-14628-3
ISSN : 0823-0633

© Gouvernement du Québec

Monsieur Jean-Pierre Saintonge
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Gouvernement
Québec

Monsieur le Président,

Conformément à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., c. A-2.1), je suis heureux de vous transmettre le rapport annuel de la Commission d'accès à l'information du Québec pour l'année financière qui a pris fin le 31 mars 1991.

Ce rapport rend compte des activités de cet organisme durant la période du 1er avril 1990 au 31 mars 1991.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le ministre des Communications,

Lawrence Cannon

Québec, juin 1991

Monsieur Lawrence Cannon
Ministre des Communications
1037, rue De La Chevrotière
Édifice G, 3e étage
Québec

Monsieur le Ministre,

Conformément aux dispositions de l'article 118 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., c. A-2.1), nous avons l'honneur de vous transmettre le huitième rapport annuel de la Commission d'accès à l'information du Québec.

Ce rapport couvre la période du 1er avril 1990 au 31 mars 1991.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

Le président,

Paul-André Comeau

Les commissaires,

Carole Wallace

Pierre Cyr

Québec, juin 1991

Table des matières

Introduction 9

Chapitre 1
La Commission d'accès à l'information et son mandat 13

1.1 La Loi sur l'accès 13

1.2 La Commission d'accès à l'information 14

1.3 Les fonctions de la Commission 14

1.3.1 Adjudication 14

1.3.2 Surveillance et contrôle 15

1.3.3 Recommandation 15

1.3.3.1 Avis au gouvernement 15

1.3.3.2 Rapports au gouvernement 15

1.3.3.3 Rapports à l'Assemblée nationale 15

1.3.4 Établissement de normes 15

Chapitre 2
L'organisation de la Commission 17

2.1 Les unités administratives 17

2.1.1 Le Bureau du président 17

2.1.2 Le Secrétariat et le Service juridique 17

2.1.2.1 Le Secrétariat 17

2.1.2.2 Le Service juridique 17

2.1.3 La Direction de l'analyse et de l'évaluation 17

2.2 Les ressources de la Commission 18

2.2.1 Les ressources humaines 18

2.2.2 Les ressources budgétaires 18

Chapitre 3
Les activités de la Commission 19

3.1 Demandes et requêtes reçues 19

3.1.1 Les demandes de révision 19

3.1.2 Les demandes d'autorisation de recevoir communication de renseignements nominatifs 20

3.1.3 Les demandes d'enquête 20

3.1.4 Les demandes d'avis à la Commission 20

3.2 L'adjudication 20

3.2.1 Certaines décisions de la Commission 20

3.2.1.1 La notion de renseignements nominatifs 20

3.2.1.2 Les renseignements fournis par un tiers 22

3.2.2 Les décisions de la Cour du Québec, de la Cour supérieure et de la Cour d'appel 25

3.2.2.1 Ministère du Revenu c. Commission d'accès à l'information 25

3.2.2.2 Ville de Westmount c. Commission d'accès à l'information 25

3.2.2.3 Hydro-Québec c. Procureur général du Québec 26

3.2.2.4 Ville de Lachine c. Regroupement des citoyens de Lachine 26

3.2.2.5 Commission scolaire Laurenval c. Mehta 26

3.2.2.6 Office des ressources humaines c. Matakias 27

3.2.2.7 Université Laval c. Albert 27

3.2.2.8 Ministère des Affaires municipales c. Fiset 27

3.3 En matière de protection des renseignements nominatifs 28

3.3.1 Les autorisations de recevoir communication des renseignements nominatifs 28

3.3.1.1 Demande d'autorisation associant le Centre d'études sur le Sida de l'hôpital général de Montréal et le ministère de la Santé et des Services sociaux 28

3.3.1.2 Demande d'autorisation associant une étudiante de l'Université du Québec à Chicoutimi et cinq commissions scolaires de la région du Saguenay-Lac-St-Jean 29

3.3.1.3 Demande d'autorisation associant un chercheur et le ministère de la Santé et des Services sociaux 29

3.3.1.4 Demande d'autorisation associant l'Université du Québec à Montréal et le Conseil exécutif 30

3.3.2 Les enquêtes 30

3.3.2.1 Enquête concernant deux personnes physiques et Hydro-Québec 30

3.3.2.2 Enquête concernant le Syndicat des infirmiers et infirmières du centre hospitalier de l'Université Laval et le Centre hospitalier de l'Université Laval 31

3.3.2.3 Enquête concernant une personne physique et la ville de Laval 32

3.3.2.4 Enquête concernant le Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec et le ministère de l'Énergie et des Ressources 32

3.3.2.5 Enquête concernant une personne physique et la Commission de la santé et de la sécurité du travail 33

3.3.2.6 Enquête concernant le Comité chômage et aide sociale Lotbinière-Ouest et le ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle 33

3.3.2.7 Enquête concernant une personne physique et la Commission de la santé et de la sécurité du travail **34**

3.3.2.8 Enquête concernant divers établissements de services de santé et de services sociaux de la Mauricie **35**

3.3.2.9 Enquête concernant la ville d'Aylmer lancée par la Commission **36**

3.3.3 En matière de recommandation **36**

3.3.3.1 Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant la Régie de l'assurance-maladie du Québec et la Société d'assurance-automobile du Québec **36**

3.3.3.2 Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant l'Office municipal d'habitation de Drummondville et la Commission scolaire des Chênes **37**

3.3.3.3 Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant la Commission de l'emploi et de l'Immigration du Canada et la Régie de l'assurance-maladie du Québec **38**

3.3.3.4 Avis sur des projets de loi **38**

— projet de loi modifiant la Loi sur l'instruction publique **38**

— projet de loi sur les services de santé et les services sociaux **39**

3.3.4 Autres activités **39**

3.3.4.1 La police et le fichier du recensement **39**

3.3.4.2 L'informatisation des dossiers médicaux **40**

3.3.4.3 Étude sur les couplages de fichiers **40**

3.3.4.4 Autorisation de recherche et vol d'équipements informatiques **40**

3.3.4.5 Liste de classement **40**

3.4 Le rayonnement de la Commission **41**

3.4.1 L'image de marque de la Commission **41**

3.4.2 Les demandes d'information **41**

3.4.3 Les publications **41**

3.4.4 La participation à des congrès, colloques et conférences **43**

3.4.5 La Commission et les médias **43**

3.4.6 Le traitement de l'actualité **43**

3.4.7 Les outils de communication **43**

Chapitre 4
Rapport sur l'application de la Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics **45**

Annexe 1
Les avis de la Commission **47**

1. Les avis sur les projets de loi et de règlement **47**

2. Les avis sur les ententes de communication de renseignements nominatifs **47**

3. Les avis portant sur des projets de décret **48**

Tableau 1 Demandes reçues et réglées (1990-1991) **48**

Tableau 2 Lieu et nombre d'auditions (1990-1991) **48**

Tableau 3 Nature des décisions rendues (1990-1991) **49**

Tableau 4 Organismes impliqués par types de demandes (1990-1991) **49**

Tableau 5 Catégories de demandeurs (1990-1991) **50**

Tableau 6 Nature des décisions rendues après enquête sur plainte **51**

Tableau 7 Organigramme de la Commission d'accès à l'information **52**

Tableau 8 Effectifs permanents de la Commission au 31 mars 1991 **52**

Introduction

Des changements significatifs

Il serait un peu théâtral de qualifier « d'année de tous les changements » la période de douze mois qui vient de s'écouler. Rien n'empêche que la Commission d'accès à l'information a été témoin d'un certain nombre de changements qui méritent d'être signalés. Tout d'abord la composition même de la Commission a été renouvelée presque entièrement avec l'arrivée d'un nouveau commissaire, Me Pierre Cyr, et de l'auteur de ces lignes. De même, la mise au point et la diffusion d'un nouveau symbole graphique (logo) a donné à la Commission une visibilité nouvelle.

La Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels a, elle aussi, été sensiblement modifiée ces derniers mois. Relancée le printemps dernier, la modification de la loi a nécessité une consultation publique par la Commission de la Culture de l'Assemblée nationale. Cette dernière s'est penchée sur les mémoires et les commentaires soumis aussi bien par les simples citoyens que par certains organismes, y compris la Commission d'accès à l'information elle-même.

À la reprise des travaux de l'Assemblée nationale, l'automne dernier, une nouvelle ronde de travail au sein de la même commission parlementaire a permis la mise au point d'un texte qui respecte l'économie générale de la loi. Des modifications significatives ont été votées par l'Assemblée nationale, qui ont pour effet, d'une part, de faciliter l'exercice du droit d'accès du citoyen aux documents détenus par un organisme public et la protection des renseignements personnels et, d'autre part, d'enlever certains « irritants » qu'avaient identifiés des organismes publics. En outre, ces modifications ont permis d'alléger le processus d'appel des décisions de la Commission devant la Cour du Québec.

Des interventions qui se multiplient

Certains avis de la Commission au sujet de projets législatifs étudiés par l'Assemblée nationale ont donné lieu à des débats que n'ont pas manqué d'épingler observateurs et journalistes. C'est le cas notamment du projet de loi sur les services de santé et les services sociaux. Même remarque en ce qui concerne la loi élaborée sous l'autorité du ministre de l'Éducation, qui contenait des propositions majeures au sujet des élèves handicapés.

Mais c'est surtout l'affaire des contrats négociés entre Hydro Québec et treize alumineries qui a placé la Commission au coeur de l'un des débats les plus chauds des derniers mois au Québec. De tribunal en tribunal, ce dossier, ouvert à la demande des Cris, a braqué les feux d'une certaine activité sur la loi et la Commission d'accès.

De façon moins spectaculaire, une autre indication de l'insertion graduelle de la Loi sur l'accès dans la culture juridique et politique des Québécois a été récemment fournie par la publication d'un rapport de recherche commandé par le ministère des Communications. Selon les compilations effectuées par les auteurs de cette recherche, pas moins de 38 300 requêtes ont été formulées, l'an dernier, en vertu de la Loi d'accès à l'information. Il s'agit là de résultats impressionnants qui correspondent à une nette progression des demandes. De ce nombre, 23 000 sollicitaient la communication de renseignements nominatifs, tandis que près de 15 085 requêtes ont été formulées en vue d'obtenir accès à des documents administratifs.

On doit épingler le taux de succès très élevé de ces requêtes : pas moins de 90 % de toutes ces demandes ont été satisfaites avant même toute étape de révision. On peut en dégager deux leçons provisoires. Visiblement la loi répond de plus en plus à un besoin ressenti par les citoyens. De même, les organismes et ministères québécois s'acquittent de leurs obligations avec diligence et respectent l'esprit de la loi de façon impressionnante.

La ventilation de ces requêtes amène aussi à des constatations intéressantes. L'utilisation de cette loi traduit, sous un angle différent, les préoccupations majeures des Québécois d'aujourd'hui. C'est ainsi que la grande majorité des demandes d'accès à des documents administratifs vise le ministère de l'Environnement. Comment ne pas y voir là aussi un autre indice de la préoccupation croissante des Québécois à l'égard de la qualité de leur milieu de vie ? Également, reçoivent un très grand nombre de requêtes les ministères qui s'acquittent des missions les plus importantes du gouvernement du Québec, soit la Santé et les Services sociaux, de même que l'Éducation.

La conciliation

Même si le taux de satisfaction, en première ligne, de chacune de ces demandes est très élevé, il n'en demeure pas moins que le nombre de dossiers portés en révision s'inscrit lui aussi à la hausse. Le mouvement de personnel à la tête de la Commission a sans doute entraîné un certain retard dans le traitement de ces demandes de révision, mais cette situation est en voie de correction. Et pourtant, le travail et la bonne volonté de tous ne suffiront pas si l'on veut continuer de répondre rapidement aux requêtes des citoyens. D'où la nécessité de développer et d'améliorer la médiation, ou plus exactement la conciliation, à la faveur de laquelle se règle déjà un grand nombre de dossiers litigieux.

Des efforts appréciables seront donc consentis à ce chapitre au cours des prochains mois. On en espère des résultats appréciables en se basant sur l'expérience de la Commission et sur les leçons dégagées dans d'autres tribunaux administratifs, ici comme ailleurs. En accentuant cette orientation, la Commission s'inscrit résolument dans une tendance importante qui caractérise de plus en plus le fonctionnement des tribunaux administratifs.

Une approche préventive

En plus de poursuivre l'exécution des tâches qui lui ont été confiées par le législateur, la Commission et son personnel ont mis en oeuvre, au cours de l'année écoulée, de nouvelles procédures. La première vise le traitement accéléré des plaintes que reçoit la Commission. L'objectif en est évidemment de pouvoir répondre avec célérité aux requêtes qui lui sont soumises par des citoyens ou des organismes.

De même, en engageant l'étude en profondeur de quelques questions privilégiées en raison de leur raccord à l'actualité ou tout simplement pour leur pertinence intrinsèque, la Commission a aussi signifié intérêt et préoccupation pour des problèmes importants voire graves.

En déposant deux rapports de recherche sur l'informatisation des dossiers médicaux et sur le couplage des fichiers informatiques, les analystes de la Commission sont allés bien au-delà de la simple « revue de la littérature »... Ils ont balisé des pistes de réflexion qui devraient maintenant permettre à la Commission d'énoncer, sous forme de projet, une politique, à tout le moins des directives dans des domaines importants.

En poursuivant cette piste, la Commission maintient le cap sur l'un de ses objectifs fondamentaux. Il s'agit de lui permettre d'intervenir de façon préventive dans les débats, dans les projets qui, par leur incidence sur la protection des renseignements personnels ou nominatifs, interpellent la société québécoise. La Commission espère ainsi rendre service aux citoyens et aux organismes qui sont souvent dépourvus devant l'ampleur des défis et des innovations qu'implique le recours à la technologie informatique.

La Commission envisage aussi la publication de guides, de documents de réflexion qui seraient mis à la disposition du grand public et, bien sûr, des responsables de ces projets d'informatisation ou de traitement électronique des renseignements personnels. C'est ainsi que, d'ici quelques mois, la Commission devrait soumettre à la réflexion collective un document sur l'informatisation des dossiers médicaux.

À l'instar d'une démarche poursuivie dans d'autres milieux, la Commission ne se contentera pas d'attirer l'attention sur les dangers que peut représenter une utilisation irréfléchie de ces techniques; elle proposera quelques pistes concrètes, indiquera un certain nombre d'étapes à franchir et énumérera des précautions à établir avant l'élaboration de ces systèmes informatiques, avant bien sûr leur entrée en fonction.

Pour ce faire, la Commission a l'intention d'engager un dialogue soutenu avec organismes et regroupements d'usagers, de façon à éviter les débats angéliques, dans l'espoir aussi de répondre aux questions concrètes que se posent l'un et l'autre. Établir ce dialogue, miser sur la concertation : c'est le pari manifeste de la Commission dans ses relations avec ces deux clientèles fondamentales que sont les citoyens et les organismes ou ministères.

Cette démarche repose évidemment sur le travail, la compétence et le dynamisme du personnel de la Commission. Non seulement lui faudra-t-il assumer ces nouvelles orientations et relever ces défis de bonne taille, mais il lui faut aussi poursuivre ces activités qui lui ont permis de donner un sens concret aux missions confiées par la loi à la Commission d'accès à l'information.

La poursuite d'enquêtes en profondeur, l'examen de plaintes de façon plus sommaire, tout cela permet déjà à la Commission d'accès à l'information de relever des erreurs, voire des accrocs à la loi. Mais ces démarches visent surtout à corriger ce qui résulte souvent de l'ignorance ou même de la confusion. Inutile de nier une dimension pédagogique à toutes ces activités. Cela va de soi dans la mise en oeuvre, somme toute récente, d'un aspect nouveau du droit au sein de notre société.

Nouvelle dimension du droit ? Assurément, et c'est d'ailleurs un secteur en pleine évolution en raison du rôle croissant assumé par l'État et aussi à cause de l'introduction de nouvelles technologies qui doivent être disciplinées en fonction des besoins de l'individu.

Dans cet esprit, la Commission d'accès à l'information va poursuivre une réflexion engagée depuis un bon moment en prévision de l'introduction, à titre expérimental, d'une carte-santé munie d'un microprocesseur (« smart card » ou carte à puce). Grâce à la collaboration de la Régie de l'assurance-maladie du Québec, qui va piloter une expérience-pilote dans la région de Rimouski, la Commission a déjà pu suggérer et faire accepter un certain nombre de dispositions en vue d'assurer le respect de la confidentialité dans un domaine où les renseignements sont d'une extrême sensibilité.

Toujours en regard de cette expérience-pilote, la Commission d'accès à l'information entend suivre avec vigilance le déroulement de sa mise en oeuvre sur le terrain. De façon plus précise, elle espère établir sa propre évaluation de l'expérience, en regard des objectifs que lui fixe la loi.

Le secteur privé

D'autres projets, cristallisés par des signaux venus de l'extérieur, devraient aussi captiver les énergies de la Commission d'accès à l'information au cours des prochains mois. Ainsi, le dépôt d'un projet de directive par la Commission des communautés européennes, à Bruxelles, semble avoir signalé la remise sur la table de travail du projet d'assujettissement, total ou partiel, du secteur privé dans le domaine de la cueillette, du traitement et de la circulation des données nominatives.

Ce projet avait déjà retenu l'attention d'un comité de travail interministériel, mis sur pied en 1988, par le ministre de la Justice. Ce comité avait remis un rapport intitulé « Vie privée : Zone à accès restreint », qui recommandait au gouvernement du Québec et à l'Assemblée nationale d'aller de l'avant avec ce projet.

La Commission d'accès à l'information se réjouit de la décision des autorités québécoises de confier à la Commission des Institutions, de l'Assemblée nationale, le mandat de rouvrir l'examen de ce dossier. Elle entend évidemment participer aux audiences qui doivent se dérouler au début de l'automne, à Québec.

Un avenir serein

Par ses publications, par sa participation aux activités des organisations et des regroupements sous l'angle de la protection des renseignements personnels, la Commission d'accès à l'information entend continuer à assurer, selon ses moyens, l'implantation et l'enracinement d'une dimension importante d'un droit fondamental.

À la lumière du travail accompli au cours de l'année qui s'achève, la Commission peut envisager avec sérénité l'accroissement du fardeau qui découlera inévitablement de l'affirmation de la loi et des tâches nouvelles que pourrait lui confier le législateur.

Le Président

Paul-André Comeau

Chapitre 1
La Commission d'accès à l'information et son mandat

1.1 La Loi sur l'accès

La Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., chap. A-2.1) consacre, d'une certaine façon, deux droits fondamentaux établis dans la Charte des droits et libertés de la personne (L.R.Q., chap. C-12), soit le droit à l'information et le droit à la vie privée.

La Loi sur l'accès s'applique aux documents détenus par les organismes publics dans l'exercice de leurs fonctions. Cette prémisse est importante puisqu'elle détermine le champ d'application de la loi. D'une part, il doit d'abord exister un document qui peut revêtir plusieurs formes : écrite, graphique, sonore, visuelle, informatisée ou autre. De plus, le document doit être détenu par un organisme public ou pour son compte et ce, dans l'exercice des fonctions de l'organisme.

La loi définit ce qu'est un organisme public. À ce jour, il en existe plus de 3 700 dont le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères, les organismes gouvernementaux, les organismes municipaux, les organismes scolaires et les établissements de santé et de services sociaux. Jusqu'à présent, la Loi sur l'accès ne s'applique pas aux organismes du secteur privé.

Comme son titre l'indique, la Loi sur l'accès comporte deux volets. Le premier accorde à toute personne un droit d'accès aux documents des organismes publics. À ce principe se greffe quelques exceptions que l'on retrouve, dans la loi, sous six catégories générales. Les renseignements ayant des incidences sur les relations intergouvernementales, sur les négociations entre les organismes publics, sur l'économie, sur l'administration de la justice et la sécurité publique, sur les décisions administratives ou politiques et sur la vérification peuvent ou doivent être soustraits du droit d'accès. La majorité des restrictions sont cependant facultatives.

Le second volet de la loi consacre le principe de la confidentialité des renseignements personnels que l'État détient sur les individus. En principe, un organisme public ne peut communiquer un tel renseignement à moins que sa divulgation ne soit autorisée par la personne concernée.

Ce principe n'est pas, lui non plus, absolu. La loi permet certaines communications de renseignements nominatifs sans le consentement de la personne concernée dans des cas bien définis et selon certaines modalités énoncées dans la loi.

Avec le principe de la confidentialité des renseignements nominatifs, le législateur a reconnu le droit pour toute personne d'avoir accès aux renseignements la concernant. Ce droit, tout comme pour le droit d'accès aux documents administratifs, est assujetti à certaines exceptions. Outre les restrictions applicables au droit d'accès mentionné précédemment, d'autres exceptions s'appliquent notamment dans les cas où la communication à une personne d'un renseignement à son sujet lui révélerait également un renseignement nominatif concernant une autre personne physique. Exception analogue dans les cas où la personne visée subirait un préjudice pour sa santé lorsque le renseignement est détenu par un établissement au sens de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, par la Société de l'assurance automobile, par la Commission de la santé et de la sécurité du travail et par la Régie des rentes du Québec.

En plus du droit d'accès aux renseignements à son sujet, toute personne bénéficie du droit d'exiger la rectification d'un tel renseignement qui est inexact, incomplet ou équivoque ou si sa collecte, sa communication ou sa conservation ne sont pas autorisées par la loi.

La Loi sur l'accès prévoit une procédure simple pour qu'une personne puisse exercer ces droits. Ainsi, elle établit un guichet unique dans chaque organisme auquel toute personne peut s'adresser pour formuler une demande. La personne ayant la plus haute autorité au sein de l'organisme public est désignée par la loi à titre de responsable de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels. Cette personne peut déléguer cette responsabilité à un autre membre de l'organisme ou de son personnel de direction. Un répertoire de tous les responsables est publié annuellement par la Commission.

Si un nouveau responsable a été désigné et que le citoyen n'en connaît pas l'identité, il peut toujours s'adresser à la personne ayant la plus haute autorité dans l'organisme.

Une demande d'accès à un document administratif peut être écrite ou verbale. Seule une demande écrite permet au requérant de s'adresser à la Commission

d'accès à l'information en cas d'insatisfaction. Le responsable doit veiller à informer un requérant que seule une demande écrite lui permet d'exercer un tel recours.

Le responsable doit prêter assistance au citoyen qui le requiert dans la formulation de sa demande et l'identification du ou des documents recherchés.

Les demandes d'accès aux renseignements nominatifs et les demandes de rectification doivent obligatoirement être faites par écrit et le requérant doit justifier de son identité à titre de personne concernée.

Il faut noter que le représentant d'une personne, son héritier, son successeur ou encore le titulaire de l'autorité parentale peuvent également exercer ces droits d'accès et de rectification.

Lorsque le responsable reçoit une demande écrite, il doit informer le requérant de la date de réception de sa demande et des droits que la loi lui accorde. Le responsable a un délai de vingt jours pour répondre à la demande mais la loi lui permet, sous certaines conditions, de prolonger ce délai d'une période n'excédant pas dix jours. En cas de refus partiel ou total, le responsable doit indiquer la ou les dispositions législatives à l'appui de sa décision.

Le requérant, lorsqu'il est insatisfait de la décision du responsable ou à l'expiration du délai que celui-ci a pour répondre à sa demande, peut demander l'intervention de la Commission. Il faut noter que l'absence de réponse équivaut à un refus présumé.

Par ailleurs, la Loi sur l'accès impose aux organismes publics plusieurs obligations concernant la cueillette, la conservation et le traitement des renseignements nominatifs. Quelques-unes de ces obligations ont été modifiées en 1990, mais elles n'affectent pas le principe de la confidentialité des renseignements personnels, ni les droits accordés aux citoyens. L'application et la surveillance des obligations demeurent assurées par la Commission.

1.2 La Commission d'accès à l'information

Les premiers membres de la Commission d'accès à l'information ont été nommés le 16 décembre 1982 par l'Assemblée nationale. Le fait de relever directement de l'Assemblée nationale permet aux commissaires d'exercer leurs fonctions dans un contexte d'indépendance par rapport au pouvoir exécutif. Le mandat des membres de la Commission est d'une période d'au plus cinq ans et ces derniers sont nommés par résolution de l'Assemblée nationale approuvée par les deux tiers de ses membres. Le mandat des commissaires est renouvelable une fois. Avec la même proportion des membres de l'assemblée, la destitution de l'un ou l'autre commissaire est possible.

1.3 Les fonctions de la Commission

Les pouvoirs et fonctions de la Commission se regroupent sous quatre catégories.

1.3.1 Adjudication

Lorsqu'une personne est insatisfaite de la réponse obtenue d'un organisme public, à la suite d'une demande d'accès à des documents ou à des renseignements nominatifs ou à la suite d'une demande de rectification d'un renseignement à son sujet, elle peut demander à la Commission de réviser cette décision. Il s'agit d'une fonction exclusive de la Commission puisqu'elle entend ces demandes de révision à l'exclusion de tout autre tribunal.

Cette fonction est importante. Aussi, la Commission dispose-t-elle de tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa juridiction. Elle peut rendre toute ordonnance qu'elle estime propre à sauvegarder les droits des parties et décider de toute question de fait ou de droit.

Lorsqu'elle traite les demandes de révision, la Commission reconnaît aux parties l'occasion de présenter leurs observations. À ce propos, la Commission a adopté une procédure simple qui ne nécessite aucune connaissance particulière des procédures judiciaires[1]. Ceci a permis à plusieurs personnes de se présenter seules aux audiences tenues par la Commission et d'y exposer leur point de vue. D'autant plus qu'il appartient d'abord à l'organisme public de justifier sa décision et d'apporter des éléments de preuve pertinents. Le citoyen a ensuite la possibilité d'exposer une réplique.

Les décisions de la Commission sur les questions de fait sont finales tandis que les questions de droit ou de compétence peuvent faire l'objet d'un appel devant la Cour du Québec. Cet appel est autorisé par un juge de cette Cour. Les modifications à la loi notées en 1990 font en sorte que les points de droit doivent être déterminés lors de la permission d'en appeler. L'appel au fond est dorénavant entendu devant un seul juge. De plus, les parties ne sont plus tenues de présenter un mémoire de leurs prétentions. La simplification de la procédure devrait normalement accélérer l'appel des décisions de la Commission.

La loi a également été modifiée afin de permettre à un seul membre de la Commission d'entendre les requêtes des organismes publics en cas de demandes

1 Règle de preuve et de procédure, G.O.Q., partie II (1984), p. 4684.

manifestement abusives par leur nombre, leur caractère répétitif ou leur caractère systématique. Il en est de même lorsque ces demandes ne sont pas conformes à l'objet des dispositions de la loi en matière de protection des renseignements personnels.

1.3.2 Surveillance et contrôle

La Commission assume également une autre importante fonction : surveiller l'application de la Loi sur l'accès et enquêter sur son observation.

La fonction de surveillance et de contrôle n'implique pas seulement des enquêtes. La Commission doit également étudier les déclarations de fichiers de renseignements personnels, les communications de renseignements nominatifs faites sans le consentement des personnes concernées, les demandes d'autorisation de recevoir de tels renseignements à des fins d'étude, de recherche et de statistique. La loi a été modifiée de façon à ce qu'il n'y ait plus d'enregistrement de consultation des fichiers de renseignements personnels comme c'était le cas auparavant. La Commission n'a donc plus à accorder les dispenses d'enregistrement demandées par les organismes publics.

La Commission étudie également les projets de loi afin d'en vérifier la conformité avec la Loi sur l'accès, ce qui donne lieu à certaines interventions auprès de l'Assemblée nationale, le cas échéant.

La Commission exerce également d'autres activités de surveillance portant, notamment, sur les ententes de délégation d'application de la loi et sur les cueillettes de renseignements nominatifs faites par un organisme public auprès d'un organisme privé.

1.3.3 Recommandation

La Commission est appelée à donner des avis au ministre des Communications qui est responsable de l'application de la Loi sur l'accès. Elle formule également des avis au gouvernement et à l'Assemblée nationale sur des projets de loi et de règlement, sur les ententes de communication de renseignements nominatifs et sur les projets de décret.

1.3.3.1 Avis au gouvernement

Les projets de règlement relatifs à la Loi sur l'accès tout comme certains projets d'entente de communication de renseignements nominatifs entre organismes publics, entre un organisme public et une personne ou un organisme privé ainsi qu'avec des gouvernements autre que celui du Québec sont soumis pour avis à la Commission.

De plus, la Commission peut être appelée à soumettre un avis au gouvernement avant qu'il n'autorise par écrit la constitution, la modification ou l'abrogation de fichiers confidentiels. Enfin, la Commission conseille le gouvernement dans toute autre matière qu'il juge à propos de lui soumettre.

1.3.3.2 Rapports au gouvernement

La Loi sur l'accès prévoit que la Commission doit remettre au gouvernement certains rapports. Ainsi depuis sa création, la Commission a remis un premier rapport intitulé « L'État : une affaire publique; La vie privée: un secret d'État » qui a donné lieu à certaines modifications à la Loi sur l'accès contenues dans la Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la Loi sur l'accès (1987, L.Q., chap. 68). Ce rapport concernait les dispositions législatives ou réglementaires qui allaient à l'encontre de la Loi sur l'accès.

Le second rapport remis par la Commission porte sur la mise en oeuvre de la loi, sur l'opportunité de la maintenir en vigueur et, le cas échéant, de la modifier. Ce rapport intitulé « Une vie privée mieux respectée, un citoyen mieux informé » a été remis en octobre 1987. Il a donné lieu au dépôt de deux projets de loi soit le projet de loi 154 qui est « mort au feuilleton » et le projet de loi 62, adopté en décembre 1990 et entré en vigueur le 14 décembre 1990.

Un tel rapport doit être fait à tous les cinq ans et le prochain devra être présenté en octobre 1992.

1.3.3.3 Rapports à l'Assemblée nationale

Chaque année, la Commission doit transmettre un rapport de ses activités au ministre désigné qui le dépose à l'Assemblée nationale. Une commission de l'Assemblée est tenue d'en faire l'étude dans les soixante jours suivant ce dépôt.

De plus, la Commission peut soumettre un rapport spécial à l'Assemblée nationale si elle juge, après avoir fait une recommandation à un organisme public ou après avoir rendu une ordonnance, que les mesures appropriées n'ont pas été prises pour y donner suite.

Jusqu'à présent, la Commission est heureuse de constater que le dépôt d'un tel rapport spécial n'a pas été nécessaire, compte tenu que ses ordonnances sont respectées ainsi que la majorité de ses recommandations.

1.3.4 Établissement de normes

La loi accorde à la Commission le pouvoir d'établir des règles concernant les déclarations de fichiers de renseignements personnels et celui de prescrire des conditions en ce qui a trait à leur gestion.

Ainsi, dans le passé, la Commission a adopté une directive à l'intention des organismes publics à propos des modalités d'exercice de la consultation des renseignements personnels qu'ils détiennent, par des membres de leur conseil d'administration ou de leur corps politique.

La Commission a également adopté une politique sur l'utilisation de formulaires d'évaluation de l'autonomie des bénéficiaires des centres hospitaliers et des centres d'accueil qui a reçu une large diffusion. Le rapport d'activités de l'an dernier résumait la portée de cette politique.

Cette année, la Commission a adopté un document concernant la « Loi sur l'accès et les renseignements policiers » et un autre intitulé « Renseignements personnels relatifs au sida : une confidentialité à respecter ». Ces documents ont aussi été largement diffusés.

Chapitre 2
L'organisation de la Commission

La Commission a son siège social à Québec et possède également un bureau à Montréal. Sa structure administrative est fort simple. Elle est formée du Bureau du président, du Secrétariat et Service juridique ainsi que de la Direction de l'analyse et de l'évaluation. Le tableau 7 illustre l'organigramme de la Commission.

2.1 Les unités administratives

2.1.1 Le Bureau du président

Le Bureau du président assume la fonction de gestion, les opérations de communication, l'administration des ressources humaines, financières et matérielles.

Une entente de service conclue par la Commission avec le ministère des Communications, toujours en vigueur, permet d'obtenir les services de direction du personnel, de gestion financière et autres services auxiliaires afin de faciliter les tâches administratives de la Commission. Cette entente contribue à minimiser le budget de fonctionnement de la Commission.

Le personnel du bureau du président se compose d'une adjointe, d'une secrétaire, d'une technicienne en information et d'un technicien en administration. La supervision de la planification administrative, des relations avec les organismes centraux, des liaisons avec le ministère des Communications au sujet de l'entente de service et la coordination des communications relève de l'adjointe du président. Une technicienne en communication l'assiste dans cette dernière activité. Un technicien en administration s'occupe du traitement quotidien des fonctions administratives.

2.1.2 Le Secrétariat et Service juridique

Le Secrétariat et Service juridique assure le support technique, administratif et professionnel nécessaire aux activités de la Commission.

2.1.2.1 Le Secrétariat

Le Secrétariat reçoit les demandes faites par les citoyens et les organismes à la Commission. Il répartit entre les services de la Commission les différentes requêtes : demandes d'information, de révision, d'avis, d'autorisation de recevoir des renseignements nominatifs à des fins d'étude, de recherche ou de statistique, etc.

Le greffe de la Commission relève également du Secrétariat. Il voit à la planification des audiences tenues par les commissaires.

Le Secrétariat prépare l'ordre du jour et l'organisation des assemblées de la Commission, prépare les dossiers étudiés, dresse les procès-verbaux et assure le suivi des décisions arrêtées.

Les bureaux de la Commission à Québec et à Montréal ont également à leur disposition des centres de documentation qui relèvent du Secrétariat. Ces centres sont à la disposition de la Commission, de son personnel et du public.

2.1.2.2 Le Service juridique

Tout comme le personnel de la Direction de l'analyse et de l'évaluation, les membres du Service juridique répondent aux demandes de renseignements faites par le public et par les organismes publics.

Le rôle principal du Service juridique consiste cependant à fournir conseil et assistance en matière d'interprétation de la Loi sur l'accès et des autres lois et règlements. De plus, le Service juridique analyse et vérifie la conformité des projets de loi et de règlement en regard de la Loi sur l'accès en raison du caractère prépondérant de cette dernière sur l'ensemble de la législation. Le Service collabore également avec les ministères et organismes responsables de ces projets afin qu'ils se concilient avec l'actuelle législation.

Lors de l'élaboration de certains projets de loi et de règlement de même que pour certains documents de la Commission, le Service juridique fournit conseil et assistance.

Enfin, les avocats représentent la Commission devant les tribunaux judiciaires et administratifs lorsque requis.

2.1.3 La Direction de l'analyse et de l'évaluation

Outre les activités d'information auxquelles elle participe, cette direction a compétence sur les activités d'étude, d'analyse, d'enquête et d'évaluation. L'enregistrement et la gestion des déclarations de fichiers de renseignements personnels relèvent également de la Direction de l'analyse et de l'évaluation.

La Commission a confié à cette direction toutes les activités reliées à son rôle de surveillance de l'application de la loi. Cette fonction est importante et permet à cette direction de mener enquête pour vérifier l'application de la loi. Par ailleurs, certaines enquêtes sont parfois requises dans le rôle d'adjudication de la Commission.

Le personnel de la Direction traite également les demandes d'autorisation de recevoir des renseignements nominatifs à des fins d'étude, de recherche ou de statistique adressées à la Commission.

Certains projets de règlement, d'entente de communication de renseignements nominatifs, de décrets autorisant l'établissement de fichiers confidentiels de renseignements nominatifs ou des autres documents pour lesquels l'avis de la Commission est demandé sont également analysés par cette direction.

Enfin, la Direction de l'analyse et de l'évaluation réalise les études nécessaires pour évaluer les interventions de la Commission et analyse les implications de la loi dans une perspective plus globale.

2.2 Les ressources de la Commission

2.2.1 Les ressources humaines

Des 32 postes permanents autorisés, 30 étaient comblés à la fin de 1990-1991. Le tableau 8 indique la répartition des effectifs de la Commission.

2.2.2 Les ressources budgétaires

L'enveloppe budgétaire a été de $2 673 100,00 durant l'année financière 1990-1991. Compte tenu de l'ampleur de ses missions, la Commission tente, elle aussi, de réduire ses dépenses tout en veillant à offrir au public un maximum de services.

Chapitre 3
Les activités de la Commission

Ce chapitre interprète, dans un premier temps, les tableaux 1 à 5 et traite ensuite de certaines activités, en adjudication et en matière de protection des renseignements personnels au cours de l'année.

3.1 Demandes et requêtes reçues

Les tableaux 1 à 5 évoquent statistiquement les activités de la Commission. Cette première section décrit les données relatives aux demandes de révision, d'autorisation de recevoir communication de renseignements nominatifs, d'enquêtes et d'avis de la Commission.

Le tableau 1 présente le nombre de demandes reçues, réglées ainsi que les désistements enregistrés au cours de l'année.

3.1.1 Les demandes de révision

Les demandes de révision peuvent être divisées en quatre catégories.

Du 1er avril 1990 au 31 mars 1991, 270 demandes de révision portant sur l'accès à des documents administratifs ont été présentées. Il s'agit d'une légère hausse par rapport à l'année précédente. Pendant l'année, 111 demandes ont été réglées et il y a eu, en outre, 90 désistements.

En ce qui a trait à l'accès aux renseignements nominatifs, 109 demandes de révision ont été soumises. Au cours de l'année, 44 demandes ont connu une solution. Il y a eu, en outre, 57 désistements.

La Commission a également reçu 9 demandes de révision en vue de la rectification de renseignements nominatifs. Quatre décisions ont été rendues, un dossier a été fermé et il y a eu quatre désistements.

Un tiers qui a fourni certains renseignements à un organisme public peut présenter à la Commission une requête en révision lorsque l'organisme a décidé de rendre accessibles les renseignements exigés à la suite d'une demande d'accès. Quatre de ces demandes ont été présentées. Au cours de l'année, trois d'entre elles ont fait l'objet d'une décision et deux autres ont donné lieu à un désistement. Il faut comprendre que ces données incluent les dossiers encore en suspens au début de l'année financière.

En plus des demandes de révision, trois requêtes contre des demandes abusives ont été présentées à la Commission. Une seule a été réglée par une décision de la Commission.

Il importe de signaler que la Commission n'a pu traiter autant de dossiers que l'année précédente en raison du départ de deux de ses trois membres au cours de l'année. Les délais ainsi provoqués devraient se résorber rapidement.

Le nombre de désistements enregistrés semble important. Il résulte, en partie, des démarches entreprises par le Secrétariat et le Service juridique, de sa propre initiative et avec l'accord de la Commission. Cette démarche, que l'on pourrait qualifier de médiation, s'effectue auprès des demandeurs et des organismes et permet bien souvent de trouver une solution satisfaisante pour toutes les parties.

Ainsi, pour la période visée par le rapport, une médiation a été entreprise dans 143 demandes de révision, soit dans près de 30 % des demandes. De ce nombre, 129 demandes ont été traitées; il y a eu 65 désistements et 13 dossiers ont été fermés, ce qui représente un taux de réussite d'environ 60 % pour les dossiers traités sous forme de médiation. Par ailleurs, 51 demandes de révision n'ont pu être réglées à la satisfaction des parties et ont été assignées à un commissaire.

Lors de la médiation, demandeurs et organismes sont invités à préciser leur demande ou leur réponse, selon le cas. Ils sont informés de certaines interprétations d'articles de la loi déjà données par la Commission ou même d'une interprétation possible.

Dans la majorité des cas où il n'y a pas de règlement satisfaisant, la médiation permet d'identifier clairement les points en litige. Le commissaire, chargé de traiter la demande de révision, dispose alors d'une meilleure connaissance du dossier.

Lorsqu'une partie demanderesse se désiste, c'est généralement après avoir reçu les documents ou renseignements recherchés et ce, dans un délai raisonnable.

Dans tous les cas, la médiation s'effectue avec le consentement des parties.

Par ailleurs, le tableau 2 indique que la Commission a tenu 118 audiences dans l'exercice de sa fonction d'adjudication.

Le tableau 3 concerne les décisions rendues par la Commission. Lors de la révision des décisions portant sur l'accès aux documents administratifs, la Commission a accueilli 24 demandes dans leur totalité, 37 en partie et elle en a rejeté 24. À cela s'ajoutent

90 désistements, un constat et la fermeture de 25 dossiers. Une fois de plus cette année, on peut constater que la majorité des demandeurs obtiennent gain de cause en tout ou en partie.

Le tableau 4 regroupe les organismes en regard du recours utilisé alors que le tableau 5 indique les catégories de demandeurs qui s'adressent à la Commission en vue d'une révision de décision prise par un responsable de l'accès.

3.1.2 Les demandes d'autorisation de recevoir communication de renseignements nominatifs

La Commission a reçu 84 demandes d'autorisation de recevoir communication de renseignements nominatifs à des fins d'étude, de recherche ou de statistique. La plupart de ces demandes reçoivent une réponse positive. Le tableau 1 indique que 69 demandes ont été réglées et que 12 ont été retirées. Certaines demandes sont en suspens pour diverses raisons.

3.1.3 Les demandes d'enquête

La Commission a reçu 37 plaintes au cours de l'année. Durant cette période, 42 plaintes ont été réglées et il y a eu 6 désistements. Ces plaintes peuvent provenir du public ou même de la Commission. Plusieurs plaintes en suspens au 31 mars 1990 ont été réglées dans les premiers mois de 1991.

3.1.4 Les demandes d'avis à la Commission

La Commission a reçu 40 demandes d'avis. Elle a émis 30 opinions au sujet des ententes de communication de renseignements nominatifs, des projets de loi et de règlement ainsi que des décrets du gouvernement.

3.2 L'adjudication

L'une des principales fonctions de la Commission consiste à entendre, à l'exclusion de tout autre tribunal, les demandes de révision faites en vertu de la Loi sur l'accès.

Dans l'exercice de cette fonction, la Commission a déjà rendu plus de 800 décisions sur l'interprétation de diverses dispositions de la loi. Au cours de la période couverte par le présent rapport, la Commission a rendu 127 de ces décisions.

Au 31 mars 1991, la permission d'en appeler devant la Cour du Québec a été accordée à 12 de ces décisions et refusée dans 6 autres cas. À cette date, 3 autres décisions sont en attente d'une telle permission. L'appel des décisions de la Commission porte uniquement sur une question de droit ou de compétence. Les décisions de la Commission sont donc finales quant aux questions de fait.

Quatre dossiers ont fait l'objet d'un recours extraordinaire devant la Cour supérieure.

3.2.1 Certaines décisions de la Commission

3.2.1.1 La notion de renseignements nominatifs

L'article 54 de la Loi sur l'accès définit la notion de renseignements nominatifs comme étant « un renseignement qui concerne une personne physique et permet de l'identifier ».

Le rapport annuel couvrant la période 1988-1989 relate l'affaire Ségal c. Centre des services sociaux de Québec qui a été l'occasion pour la Commission de poser les premiers jalons d'application de cette définition. En effet, dans cette affaire, la Commission a disséqué cette définition en ses éléments importants. À l'aide d'un dictionnaire de la langue française, elle en a dégagé le sens pour mieux en saisir l'ensemble. Cet exercice a permis à la Commission d'affirmer qu'un renseignement nominatif doit non seulement faire connaître quelque chose à quelqu'un (renseignement) mais avoir aussi un rapport avec une personne physique (concerner); il doit enfin être susceptible (permettre) de distinguer cette personne par rapport à quelqu'un d'autre ou de reconnaître sa nature (identifier).

La période couverte par le présent rapport a fourni de multiples exemples d'application de cette notion de renseignements nominatifs. Dans le but de présenter l'interprétation de cette définition, il apparaît opportun de faire état de cette jurisprudence récente.

Dans l'affaire Télé-métropole inc. c. Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal-Métropolitain, le document convoité est une bande sonore sur laquelle sont enregistrés les appels téléphoniques provenant de l'école Polytechnique, le 6 décembre 1989. Ces appels provenaient de personnes qui demandaient l'envoi d'aide pour secourir les blessés. Ils révèlent des renseignements d'identité, des renseignements à caractère médical et des renseignements sur les circonstances de l'incident.

Dans cette décision, la Commission a statué que le fait d'apprendre qu'une personne a été blessée, de connaître la nature de sa blessure ou de connaître les circonstances dans lesquelles elle a été blessée constitue des renseignements nominatifs. Contre l'argument selon lequel le nom des victimes est déjà connu du public, la Commission signale qu'il serait d'autant plus facile, si la bande était rendue accessible, de relier certaines informations contenues dans ladite bande au nom de certaines victimes et de dévoiler ainsi encore plus de renseignements nominatifs sur ces personnes. Enfin, quant aux personnes qui téléphonaient pour

obtenir de l'aide lors des événements en question, on ne peut certes pas affirmer, poursuivait la Commission, qu'elles sont uniquement des témoins qui font des déclarations neutres et factuelles. Ces personnes étaient elles-mêmes impliquées directement dans l'événement, elles ont subi elles aussi l'assaut meurtrier tout en ayant la chance de ne pas avoir été blessées physiquement.

Dans Lamontagne c. Ministère de l'Énergie et des Ressources, la Commission a reconnu le caractère nominatif du nom et de l'adresse de l'auteur d'une demande de concession d'un terrain en forêt. Suivant la Commission, il est aisément concevable que le fait de connaître quels sont les auteurs d'une demande puisse constituer un renseignement concernant une personne physique. Aussi, le fait d'avoir formulé une telle demande constitue un renseignement susceptible de distinguer une personne et de connaître son identité. En effet, ce renseignement permet notamment de connaître certains intérêts de cette personne et, en l'espèce, l'endroit où cette personne aimerait obtenir cette concession ainsi que le type d'occupation qu'elle entend y exercer.

Dans l'affaire Fonds d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPU) c. Office municipal d'habitation de Montréal, il s'agissait de décider si l'adresse seule d'un logement subventionné constitue un renseignement nominatif au sujet du locataire. La Commission a d'abord signalé que la divulgation de l'adresse d'un logement retenu dans le cadre du programme de supplément aux loyers permettrait d'une part d'entrer en communication avec le locataire et permettrait d'autre part, de l'identifier comme une personne à faible revenu. Ainsi, suivant cette décision, l'adresse des logements subventionnés constitue un renseignement nominatif confidentiel au sujet des locataires.

Autre illustration de la notion de renseignements nominatifs, l'affaire Séguin c. Ville de Dollard-des-Ormeaux dans laquelle il était question notamment d'une liste des duplex et quadruplex dont les sous-sols ont été convertis en logements, contrairement à un règlement de la ville. Dans le document en litige, le nom du propriétaire de chaque bâtiment est inscrit et il est indiqué à côté s'il réside sur les lieux ou non.

Or, de l'avis de la Commission, les renseignements contenus sur cette liste concernent des personnes physiques et permettent de les identifier en tant que propriétaires ayant contrevenu au règlement de la ville. Il y a tout lieu de conclure à leur caractère nominatif et à leur confidentialité tant que les poursuites contre ces personnes n'auront pas été intentées, a précisé la Commission.

Dans l'affaire Hamilton c. Ministère de l'Environnement, les documents en litige contenaient le nom des personnes interrogées par des fonctionnaires lors de l'enquête sur la sablière Thouin ainsi qu'un résumé de certains témoignages. En fait, il s'agissait de deux types de personnes interrogées lors de l'enquête.

Les premières auraient été témoins des actes de déversement de produits dangereux pour l'environnement ou avaient pris connaissance d'autres faits pertinents à l'enquête sans qu'elles n'y soient elles-mêmes impliquées. Ni les noms de ces personnes, ni les résumés de leurs témoignages ne constituent des renseignements nominatifs à leur sujet. Par conséquent, suivant la Commission, ces renseignements sont accessibles.

Par contre, d'autres personnes nommées dans les documents en litige ont été impliquées directement dans le déversement des produits toxiques, certaines, à titre de chauffeur de camion. Suivant la Commission, le fait d'avoir participé activement à une telle activité constitue un renseignement significatif au sujet de ces personnes. Leurs noms doivent donc demeurer confidentiels.

En résumé, le fait qu'une personne soit pointée du doigt pour avoir contrevenu à la loi constitue un renseignement nominatif à son sujet et doit demeurer confidentiel, tant que des poursuites n'ont pas été intentées. À ce moment, le dépôt devant les tribunaux de l'acte d'accusation attribue un caractère public à ces renseignements.

Encore cette année, dans ses décisions, la Commission a dû rappeler les principes de confidentialité entourant le statut d'un plaignant, le sujet qui en est l'objet et le contenu de la plainte dans la mesure où l'on identifie l'une de ces deux personnes. Il s'agit notamment des décisions Cameron c. Ville de Sherbrooke, McIntosh c. S.T.C.U.M. et Savoie c. Ministère de l'Éducation. Comme ces principes ont déjà été exposés dans le rapport annuel 1989-1990, il convient plutôt de s'attarder à quelques nuances faites par la Commission à cet égard dans les affaires Bisaillon c. Commission municipale du Québec, D.D. c. CRSSS du Montréal-Métropolitain et Vézina c. ministère de la Sécurité publique.

Dans la première de ces décisions, le document réclamé consiste en une lettre signée par un maire qui s'apparente à une plainte en ce sens que son auteur sensibilise le président de la Commission municipale à certains gestes posés par le maire suppléant. Or, la Commission n'a pas reconnu le caractère nominatif de ce document puisque conformément à cette jurisprudence, les gestes posés et les opinions exprimées

par un membre ou un employé d'un organisme public dans l'exercice de ses fonctions ne sont pas nominatifs. Ils revêtent un caractère public parce qu'ils constituent un prolongement de la fonction du membre d'un organisme public conformément à l'article 57, 1er paragraphe.

Dans l'affaire D.D., on refusait l'accès à certains passages de documents aux motifs qu'ils correspondaient à des commentaires personnels du préposé de l'organisme public. La Commission a statué que ce n'était pas là un motif valable de refus. L'auteur de ces propos est l'employé d'un organisme et, comme la Commission l'a dit à quelques reprises déjà, les opinions exprimées en cette capacité ne sont pas nominatives à leur égard.

Enfin, dans une autre affaire, il s'agissait d'extraits d'un document faisant état des commentaires d'un enquêteur et des cadres du Collège Champlain au sujet de monsieur Vézina qui a déjà travaillé à cet endroit comme agent de sécurité. Constatant la nature subjective de ces propos, la procureure du Ministère considérait ces renseignements comme nominatifs. Toutefois, la Commission soulignait que les auteurs de ces propos sont à l'emploi d'un organisme public et ils se sont exprimés dans le cadre de leurs fonctions. Dans ce contexte, la Commission a décidé que ces extraits ne comportaient pas de renseignements nominatifs.

Ainsi, les opinions ou commentaires au sujet d'une personne perdent leur caractère nominatif en regard de leur auteur si ce dernier les a exprimés dans le cadre de ses fonctions au sein d'un organisme public. Ces renseignements deviennent donc accessibles à la personne concernée.

3.2.1.2 Les renseignements fournis par un tiers

La période couverte par le présent rapport a aussi été riche en illustrations quant à l'application de l'article 23 de la Loi sur l'accès concernant les renseignements fournis par un tiers. Il convient donc de rapporter quelques-unes des décisions de la Commission à ce sujet.

Rappelons d'abord que, suivant l'article 23, quatre conditions doivent être réunies pour son application : 1) les renseignements doivent avoir été fournis par un tiers; 2) ils doivent être de la nature de l'une ou l'autre des catégories de renseignements qui sont énumérées; 3) ils doivent être de nature confidentielle et 4) être traités par le tiers de manière confidentielle.

À l'égard de la première condition, la Commission a rendu une décision déterminante dans l'affaire Société de vin internationale Ltée c. Régie des permis d'alcool du Québec. Dans cette affaire, il s'agissait d'examiner l'accessibilité de certains renseignements contenus dans des autorisations ou attestations délivrées par la Régie des permis d'alcool pour autoriser leur titulaire à effectuer des dons de boisson alcoolique. Les renseignements en cause qui figuraient sur les attestations ou autorisations étaient les suivants: 1) la compagnie requérant l'autorisation ou l'attestation; 2) l'objet de la demande; 3) la date, le lieu et l'adresse où l'on entend effectuer le don de boisson alcoolique et 4) la quantité et l'identification du produit qui sera donné.

La Commission a d'abord fait une brève revue de sa jurisprudence relative à l'exigence première de l'article 23, à savoir que les renseignements doivent avoir été fournis par un tiers. Elle a ensuite énoncé le principe suivant lequel un document dont le contenu implique au moins deux parties ne peut être revendiqué comme étant fourni par l'une ou l'autre des deux parties. Tel est le cas, par exemple, d'un contrat. La Commission applique le même raisonnement pour les documents en litige dans cette affaire soit, les attestations ou autorisations qui impliquent aussi deux parties, le titulaire et l'organisme public qui les a délivrés. Ainsi, les renseignements qui y sont contenus ne relèvent pas du ressort exclusif d'un tiers. Une fois que l'organisme public a repris à son compte les renseignements en cause dans sa décision, on ne peut plus dorénavant affirmer qu'il s'agit de renseignements de tiers; ce n'est certes pas le tiers qui a fourni cette décision, d'ajouter la Commission.

Selon la Commission, dès que la régie intègre les renseignements en question dans ses attestations ou autorisations, elle en devient l'auteur. Elle doit assumer la responsabilité des renseignements contenus dans ces documents, ceux-ci n'appartenant plus en propre au tiers. Par ailleurs, la Commission souligne qu'il serait inconcevable pour les organismes publics qui rendent une décision administrative ou autre, basée sur des renseignements transmis par un tiers, de devoir s'en remettre à la volonté de celui-ci pour rendre publiques de telles décisions.

Au surplus, suivant la Commission, les renseignements en litige dans cette affaire ne respectaient pas une deuxième condition prévue à l'article 23 quant à la nature confidentielle de ceux-ci. En effet, il importe que par sa nature même, le renseignement ait un caractère confidentiel. La jurisprudence de la Commission traite abondamment de cette exigence que l'on a qualifiée de critère objectif. Or, précise la Commission, les renseignements en litige n'avaient rien de confidentiels. En effet, le fait de savoir que telle boisson alcoolique serait donnée en telle quantité, à tel endroit, lors de telle occasion, ne constitue pas une information de nature confidentielle : l'objet même de ce don est de faire connaître un produit au plus grand nombre de personnes possible ou d'assurer une visibilité positive et optimale au commanditaire d'un événement social ou sportif.

Toutefois, dans cette affaire, le problème qui se posait au tiers n'était pas tant l'accessibilité des renseignements contenus dans une seule autorisation ou attestation mais plutôt l'accessibilité de l'ensemble de ces dernières. En effet, selon le tiers, l'on pourrait tirer des conclusions quant à la stratégie de marketing des fabricants en compilant l'ensemble de leurs dons de boisson alcoolique. À cela, la Commission a répondu qu'une série de renseignements à caractère public n'acquièrent pas un caractère confidentiel parce qu'ils sont regroupés. Et, d'ajouter la Commission, même si cela nécessitait une armée d'employés sillonnant le Québec pour assister et prendre note de toutes les occasions où il y a don de boisson alcoolique, il n'en demeure pas moins que ces événements et ces dons n'ont rien de secret.

Toujours sur la notion de renseignements fournis par les tiers, la Commission a rendu une décision significative dans l'affaire Maintenance Eureka c. Commission scolaire régionale Chauveau. Parmi les documents en litige dans cette affaire, il y avait un rapport préparé par la compagnie ADS, firme de consultants spécialisés dans le domaine de l'entretien ménager qui analysait les soumissions présentées à un appel d'offre de la Commission scolaire. Autant la Commission scolaire que la firme ADS s'entendaient pour affirmer qu'il s'agissait de renseignements fournis par un tiers conformément à l'article 23. Toutefois, la Commission a rejeté cet argument : la firme ADS a analysé les soumissions dans le cadre d'un mandat qui lui a été donné par la Commission scolaire et elle a été rémunérée pour le travail ainsi effectué. Elle a donc produit les renseignements contenus dans le rapport en tant que commettant de la Commission scolaire. Dans ces circonstances, la Commission n'a pas cru que l'on puisse considérer la firme ADS comme un tiers pour les fins d'application des articles 23 et 24.

Toujours dans le cadre de l'article 23, des décisions importantes ont été rendues sur la notion de renseignement de nature confidentielle, notion qui, rappelons-le, a été qualifiée par la Commission de critère objectif. Ainsi, dans l'affaire Mankiewicz c. Société générale des industries culturelles, plusieurs illustrations de cette exigence ont été fournies. Dans cette affaire, on requérait tout document relatif à la demande de subvention faite dans les années 1984, 1985 et 1986 pour le film *Les fous de Bassan*.

Dans un premier temps, la Commission n'a pas hésité à reconnaître un caractère objectivement confidentiel à certains renseignements relatifs au budget du film. Il s'agissait de renseignements relatifs à la vie financière de ce projet. S'inspirant d'une décision antérieure dans l'affaire Larivière c. Office de protection du consommateur, la Commission a rappelé avoir déjà reconnu que les renseignements relatifs à la vie financière d'une compagnie ont un caractère objectivement confidentiel. Cependant, les renseignements relatifs aux subventions ou à certains montants reliés au contrat établi avec des organismes parapublics tels que Radio-Québec, Radio-Canada, Téléfilm Canada, l'ONF ou la Société générale de cinéma du Québec ne relèvent pas, suivant la Commission, de la confidentialité.

En effet, la Commission explique que la production cinématographique au Québec est tributaire de nombreux programmes gouvernementaux. Elle ne croit pas que les renseignements relatifs à une aide financière publique soit de nature objectivement confidentielle. Cette conviction rejoignait ainsi celle du législateur dans les cas où un avantage économique est accordé à une personne physique par un organisme public en vertu d'un pouvoir discrétionnaire. En effet, suivant l'article 57, 4e paragraphe, ce type de renseignements a un caractère public. Par analogie, la Commission considère donc que les renseignements relatifs aux subventions ou à certains contrats ne sont pas objectivement confidentiels.

Par ailleurs, la Commission souligne que plusieurs des documents en litige ne contiennent pas de renseignements à caractère objectivement confidentiel, car ces documents contiennent une disposition prévoyant leur dépôt dans le Registre public de la cinématographie. C'était notamment le cas pour les copies de contrat de coproduction, les contrats d'adaptation cinématographique et de cession de droit entre l'ONF et Ciné-vidéo. Ainsi, en l'absence de caractère objectivement confidentiel, les modalités d'exécution des contrats subissent le même sort puisqu'elles sont l'accessoire du contrat principal. Quant à la convention d'achèvement conclue entre le tiers et Finance Film Canada 1984 Ltée, suivant la Commission, elle ne revêt pas non plus un caractère objectivement confidentiel, car la preuve que d'autres tiers traitent de manière confidentielle ce type de documents n'avait pas été faite.

Enfin, parmi les documents en litige, on retrouvait un document intitulé Notice d'offres du 23 octobre 1986, qui décrit une offre de formation de la société en commandite pour le projet de film. Suivant la Commission, ce document était visiblement destiné à une large diffusion. Il était donc difficile d'y attribuer un caractère confidentiel objectif.

Dans l'affaire Syndicat canadien de la fonction publique c. Centre hospitalier Anna Laberge, il était question de l'accessibilité de certains renseignements relatifs à des soumissions à la suite d'un appel d'offres pour la gestion du service d'entretien ménager. Quant au fardeau de preuve imposé au tiers relativement à la nature confidentielle des renseignements, la Commission soulignait qu'aucun témoin indépendant n'avait été entendu si ce n'est le responsable de l'accès.

Cependant, il ressortait de son témoignage qu'en définitive, il s'était fié à l'opinion des tiers pour rendre sa décision.

De l'avis de la Commission, cette preuve ne suffisait pas pour conclure à la confidentialité objective des différents renseignements en litige. Malgré cette lacune, quant à la preuve, la Commission précisa qu'elle avait déjà reconnu le caractère de confidentialité objective de certains renseignements contenus dans les documents en litige dans des décisions antérieures. Il s'agissait de renseignements portant sur les coûts ventilés, les offres de service professionnels avec le détail du calcul des prix. Quant aux coûts ventilés, ils révélaient, dans cette affaire, les salaires et avantages marginaux, les coûts des produits, l'amortissement des équipements, les frais d'administration et les profits. Ainsi, grâce aux précédents, la Commission a reconnu le caractère objectivement confidentiel de ces renseignements.

Dans l'affaire La Laurentienne-vie c. Inspecteur général des institutions financières, la Commission signalait, pour la première fois, que le caractère confidentiel d'un renseignement pouvait se perdre par le simple écoulement du temps, selon le type de renseignement en cause.

Dans cette affaire, il s'agissait d'un rapport d'experts sur la valeur de l'entreprise. Dans une annexe du rapport, se trouvait un organigramme corporatif du groupe La Laurentienne. Ce document décrivait la participation de cette société dans la propriété d'autres entreprises. Selon la Commission, l'on pouvait considérer cette annexe comme une photographie de l'implication de l'entreprise dans certaines sociétés à une date précise : soit deux ans auparavant. Or, la Commission a estimé que ce document avait perdu son caractère confidentiel par le seul écoulement du temps puisque les acquisitions évoluent au gré du marché. Le même raisonnement s'appliquait d'après la Commission à une autre annexe intitulée « Participation du groupe La Laurentienne ». Il est de commune renommée, a rappelé la Commission, que les journaux témoignent quotidiennement des activités de ce milieu en constante évolution.

Quant à l'exigence de l'article 23 en vertu de quoi les renseignements doivent être traités par le tiers de façon confidentielle, trois décisions de la Commission méritent d'être soulignées.

D'abord, l'affaire Berku c. Cité Côte St-Luc où il était question notamment de l'accessibilité de deux plans de projet domiciliaire. Dans cette affaire, il a été mis en preuve qu'une rencontre avait eu lieu entre représentants d'un mouvement de citoyens intéressés à protéger les espaces verts de la région, et du tiers ayant fourni le plan en question. Au cours de cette réunion, on a dévoilé le projet et le plan qui l'illustrait de façon générale. Au surplus, le projet en général avait déjà fait l'objet de certaines déclarations publiques de la part du tiers.

À partir de cette preuve, la Commission a conclu que les plans en question avaient fait l'objet d'une divulgation suffisamment large pour démontrer que le tiers ne les avait pas vraiment traités de façon confidentielle au sens de la loi et de la jurisprudence de la Commission. La Commission a donc ordonné que ces deux plans soient communiqués à la demanderesse.

Dans l'affaire Association des propriétaires du Lac Doré c. Ministère de l'Environnement, le litige portait sur l'accessibilité du rapport d'étape produit par la compagnie Alta Ltée en vue de la réhabilitation de gravelières à Val-David. Une partie de ce rapport traitait de la baisse du niveau du Lac Doré et contenait plusieurs hypothèses soumises par le président de la compagnie pour expliquer ce phénomène. Selon la preuve, ce dernier admettait avoir fait des déclarations aux journalistes quant aux hypothèses avancées pour expliquer la baisse du niveau d'eau du lac. Ce faisant, la Commission concluait qu'il n'avait certainement pas traité ces renseignements de façon confidentielle et qu'il ne pouvait donc pas bénéficier de la restriction prévue à l'article 23 de la Loi sur l'accès.

Enfin, dans l'affaire McIntosh c. Commission de transport du Québec, la Commission a rappelé l'importance pour le tiers de démontrer que les renseignements en cause ont habituellement été traités de façon confidentielle. Dans cette affaire, la Commission souligne qu'une abondante jurisprudence établit la nécessité de démontrer que les tiers, ayant fourni les renseignements, les traitent habituellement de façon confidentielle.

Dans la plupart des autres cas qui ont été soumis à l'attention de la Commission, le tiers était présent et apportait des éléments de preuve quant au traitement accordé aux renseignements fournis à l'organisme public. Ainsi, des tiers ont indiqué qu'ils conservaient un document sous clé, que le nombre de personnes y ayant accès était limité, qu'il était interdit de le reproduire, etc.

Or, dans cette affaire, les tiers, bien qu'ils aient été dûment avisés de la tenue de l'audience, n'ont pas daigné y déléguer un représentant. De l'avis de la Commission, l'affirmation du seul représentant de l'organisme ne suffisait pas à démontrer le caractère subjectif de la confidentialité.

De même, dans l'affaire MacDonell c. Société immobilière du patrimoine architectural de Montréal, la Commission faisait remarquer que l'une des quatre conditions d'application de l'article 23 n'avait pas été satisfaite, le tiers n'ayant fourni aucune preuve du traitement habituellement confidentiel des renseignements, ce qui le priva du bénéfice de l'article 23.

3.2.2 Les décisions de la Cour du Québec, de la Cour supérieure et de la Cour d'appel

Depuis l'entrée en vigueur de la majeure partie de la loi en juillet 1984, 122 décisions rendues par la Commission ont fait l'objet d'une requête pour permission d'en appeler à la Cour du Québec. Dans 84 cas, la Cour a estimé qu'il s'agissait d'une question de droit devant être examinée en appel. Le 31 mars 1991, 3 requêtes étaient encore en suspens. Au cours de l'année, la Cour du Québec a rendu 6 décisions au mérite et la Cour supérieure 5.

3.2.2.1 Ministère du Revenu c. Commission d'accès à l'information

En novembre 1985, monsieur Constantinescu a demandé au ministère du Revenu l'accès à son dossier des années d'imposition 1983-1984. N'ayant pas obtenu de réponse, il s'adresse à la Commission d'accès à l'information. Avisé du recours, le ministère du Revenu accepte de transmettre certains documents tout en refusant l'accès aux documents de travail des vérificateurs responsables de l'analyse du dossier du contribuable. Le contribuable a maintenu son recours devant ce refus.

Au cours de l'audience, le Ministère a contesté la compétence de la Commission en invoquant l'article 69 de la Loi sur le ministère du Revenu édictant le caractère confidentiel des renseignements obtenus dans l'application des lois fiscales. La Commission a décidé que l'article 69 ne limitait pas sa compétence quant aux documents en litige, tout comme il ne limitait pas le droit du contribuable d'obtenir ces documents en vertu de la Loi sur l'accès. La Commission a donc ordonné au Ministère de lui remettre les documents à titre confidentiel.

Le Ministère a présenté une requête en évocation à l'encontre de ces décisions que la Cour supérieure a rejetées. Le Ministère en a appelé du jugement devant la Cour d'appel.

Lors de l'audience devant la Cour d'appel, le Ministère a reconnu la compétence de la Commission à se saisir de la demande de révision, mais souhaitait que la Cour d'appel déclare que toute erreur raisonnable ou non de la Commission dans l'interprétation de l'article 69 de la Loi sur le ministère du Revenu constitue un excès de juridiction; que l'article 69 peut empêcher le contribuable d'avoir accès aux documents demandés et auquel cas, la Loi sur le ministère du Revenu a préséance sur le droit d'accès prévu à la Loi sur l'accès; et enfin, que la Commission n'a pas légalement droit de prendre connaissance des documents visés par l'article 69.

Quant à la première affirmation, le Ministère expliquait que l'article 69 de la Loi sur le ministère du Revenu est une disposition qui se trouve à l'extérieur de la Loi sur l'accès. Et, suivant le droit établi, ce n'est que lorsque deux dispositions sont inscrites dans une même loi qu'un tribunal a le droit, sans perdre juridiction, de faire erreur en les interprétant, à la condition que telle interprétation ne soit pas déraisonnable. À ce propos, les juges de la Cour d'appel signalent que l'article 69 de la Loi sur le ministère du Revenu doit être considéré comme faisant partie de la Loi sur l'accès puisque l'article 170 de celle-ci renvoie à l'article 69 de la Loi sur le ministère du Revenu. À l'appui de la doctrine, les juges de la Cour d'appel signalent qu'un tel renvoi enlève le caractère d'extranéité de l'article 69 par rapport à la Loi sur l'accès. En conséquence, la Commission pourrait faire une erreur d'interprétation raisonnable de l'article 69 de la Loi sur le ministère du Revenu sans pour autant excéder sa juridiction.

Ensuite, après avoir analysé l'article 69 de la Loi sur le ministère du Revenu, les juges en ont conclu qu'ils ne voyaient rien dans cet article qui soit en contradiction avec le principe du droit d'accès prévu à la Loi sur l'accès. Le législateur a voulu essentiellement protéger le contribuable contre la divulgation à des tiers de renseignements que contient son dossier fiscal. Mais nulle part dans cette disposition, on nie le droit du contribuable à connaître ce qu'il y a dans son dossier. Considérant que la Loi sur le ministère du Revenu et la Loi sur l'accès n'entrent pas en conflit à cet égard, la Commission avait donc droit d'examiner si les documents en litige étaient accessibles au contribuable. En conséquence, elle pouvait se fonder sur ses pouvoirs généraux pour ordonner au Ministère de lui soumettre les documents pour son propre examen.

3.2.2.2 Ville de Westmount c. Commission d'accès à l'information

Lors d'une audience tenue par la Commission, la ville de Westmount a soulevé une objection préliminaire relativement à la compétence de la Commission de se saisir du litige. Ce faisant, la ville a signalé qu'elle avait adopté une résolution selon laquelle la communication au public des mémoires de délibérations de toutes les séances de son comité plénier étaient interdites pendant 15 ans et ce, conformément à l'article 35 de la Loi sur l'accès. Tout en disposant de cette objection, la Commission a ordonné à la ville de lui produire les documents en litige à titre confidentiel pour qu'elle puisse en examiner la teneur.

La ville a évoqué cette décision devant la Cour supérieure qui l'a rejetée. La Cour signale d'abord que la Commission peut examiner les documents pour déterminer s'ils sont visés par l'article 35. La résolution de la ville n'empêche pas la Commission d'exercer sa compétence. La Loi sur l'accès a un caractère prépondérant sur toute autre loi, dont la Loi sur les

cités et villes et d'autres lois municipales particulières. Selon le juge, une résolution qui aurait pour but d'empêcher la Commission d'exercer sa compétence serait nulle. Il ajoute que, même si la ville peut contester certaines distinctions faites par la Commission entre délibérations et décisions, cet argument pourra être revu seulement lorsque la Commission aura pris connaissance des documents et qu'elle aura rendu une décision finale.

3.2.2.3 Hydro-Québec c. Procureur général du Québec

Dans cette affaire, le Syndicat des techniciens et techniciennes d'Hydro-Québec a demandé à Hydro-Québec la liste des salaires, primes et bonus de ses cadres et non-syndiqués de la région de Montmorency. Hydro-Québec a refusé de communiquer au syndicat cette liste et celui-ci a demandé à la Commission de réviser cette décision. Avant même que la Commission n'ait pu se prononcer à ce sujet, Hydro-Québec a formulé une requête pour jugement déclaratoire. Il demandait de déclarer l'article 57 de la Loi sur l'accès, inconstitutionnel à cause de l'article 8 de la Charte canadienne des droits et libertés et de l'article 5 de la Charte québécoise.

La Cour supérieure signale d'abord que la Commission est déjà chargée d'étudier une demande du syndicat, appuyée sur l'article 57. Dans l'accomplissement de cette tâche, la Commission jouit de tous les pouvoirs accordés par les articles 122, 123 et 141 de la loi, entre autres, celui de décider des questions de droit, donc des questions constitutionnelles.

Par ailleurs, la Cour précise que toute décision de la Commission sur cette question est, en cas d'erreur, révisable par la Cour supérieure à titre d'erreur juridictionnelle qu'il faut d'abord soumettre en appel devant la Cour du Québec. Le juge recommande donc d'épuiser les recours devant les tribunaux particuliers avant de recourir au tribunal de surveillance. Enfin, le juge affirme que le tribunal est intéressé à connaître l'opinion de la Commission appelée à interpréter des droits qui s'apparentent à ceux établis dans les chartes.

En conséquence, le juge a suspendu la requête des requérants tant et aussi longtemps que les recours n'auront pas été épuisés devant la Commission et devant la Cour du Québec siégeant en appel, s'il y a lieu.

3.2.2.4 Ville de Lachine c. Regroupement des citoyens de Lachine

Cette affaire concerne l'appel par la ville de Lachine à l'encontre d'une décision de la Commission. Devant la Cour du Québec, la ville de Lachine a invoqué deux motifs d'appel. Elle a d'abord reproché à la Commission d'avoir erré en décidant que les cadres intermédiaires de la ville faisaient partie du personnel de direction et qu'en conséquence, leur salaire annuel était un renseignement à caractère public conformément au premier paragraphe de l'article 57. Elle a également reproché à la Commission d'avoir erré en ordonnant au responsable de l'accès d'assister la requérante afin de lui permettre de retrouver les informations recherchées.

À l'égard du premier motif, la Cour du Québec a fait sien le raisonnement de la Commission, à savoir: ne sont pas membres du personnel, ceux qui sont appelés à les diriger, soit les cadres qu'ils soient intermédiaires ou autres. Toutefois, quant au second motif, la Cour du Québec a donné raison à la ville. Ainsi, l'article 44 de la Loi sur l'accès qui oblige le responsable à prêter assistance en ce qui a trait à la formulation d'une demande n'a pas pour but d'obliger le responsable à indiquer au demandeur les sources documentaires pertinentes pour les sujets qui l'intéressent et les personnes susceptibles de l'aider à effectuer ces recherches.

Il faut noter que les articles 44 et 96 de la Loi sur l'accès ont subséquemment été modifiés de façon à obliger le responsable à prêter assistance au demandeur dans l'identification du document recherché.

3.2.2.5 Commission scolaire Laurenval c. Mehta

Dans cette affaire, le document en litige était une lettre d'évaluation faite par un directeur d'école au sujet d'une étudiante qui désirait poursuivre des études postsecondaires dans une école de Colombie-Britannique. Cette dernière fut choisie parmi plusieurs candidats afin de passer une entrevue. Au cours de cette entrevue, les intervieweurs l'ont interrogée sur la position que son père occupait à l'école secondaire d'où elle provenait ainsi que sur la relation entre celui-ci et le directeur de l'école. Compte tenu de ces questions, l'étudiante en a déduit que le directeur de l'école a inscrit dans sa lettre d'évaluation des mentions non pertinentes.

Saisie du refus du responsable de remettre une copie de la lettre à la demanderesse, la Commission a reconnu le bien-fondé de la décision qui constitue un avis ou une recommandation au sens de l'article 37 de la loi. Toutefois, en s'appuyant sur l'article 14 de la loi, la Commission a ordonné la divulgation des passages factuels de la lettre même si la divulgation partielle du document en litige peut amener une impression trompeuse chez son lecteur.

D'après la Cour du Québec, les passages factuels de la lettre sont intimement liés à l'expression des avis

de son rédacteur de sorte qu'il est impossible de dissocier les uns des autres. Ainsi, suivant le tribunal, la substance même du document constitue un avis au sens de l'article 37. La Cour infirme donc la décision de la Commission quant à l'obligation de fournir une version de la lettre épurée.

3.2.2.6 Office des Ressources humaines c. Matakias

Dans cette affaire, il est question de l'accessibilité du cahier contenant les réponses à une épreuve de mise en situation de même que la fiche d'évaluation de celui qui l'a subie. Après que la Commission eût accordé au demandeur le droit d'accès partiel à ces documents, l'Office des ressources humaines a interjeté appel de cette décision. Celui-ci prétend que la Commission a erré en droit en statuant que les cahiers et réponses ainsi qu'une partie de la fiche d'évaluation ne permettaient pas de reconstituer les preuves, de telle sorte que ces documents ne pouvaient bénéficier de la restriction à l'accès prévue à l'article 40 de la Loi sur l'accès.

D'après la Cour du Québec, l'appelant n'avait pas à démontrer si oui ou non, par la lecture des pièces, l'on pouvait reconstituer les preuves. Peu importe la réponse à cette interrogation, elle n'est pas comprise dans les deux éléments essentiels prévus à l'article 40 qui consistent à démontrer que les pièces demandées font partie intégrante de l'épreuve et que l'épreuve était encore utilisée à la date de la demande d'accès. Selon la Cour, le mot épreuve comprend tous les documents qui ont pour utilité première l'évaluation comparative des connaissances, des aptitudes et de l'expérience d'une personne. La Cour note que la loi ne parle pas de documents permettant de reconstituer une épreuve.

3.2.2.7 Université Laval c. Albert

Il s'agit de l'appel d'une décision rendue par la Commission ordonnant à l'Université Laval de fournir au demandeur une série de documents, dont trois extraits de procès-verbaux du Conseil du recteur (Corec). L'objet de l'appel consiste uniquement à déterminer si l'article 34 de la Loi sur l'accès s'applique aux extraits de procès-verbaux du Corec. Cette disposition permet à un organisme public de soustraire, entre autres, un document du cabinet d'un membre d'un organisme scolaire.

Conformément au principe d'interprétation restrictive des exceptions au droit d'accès, la Commission a interprété l'article 34 comme visant les documents détenus par les personnes qui y sont visées, à titre particulier par opposition au document produit et utilisé par l'appareil administratif qui entoure ces personnes. Dans cette affaire, la Commission a estimé que les documents en cause avaient leur utilité propre pour assurer la bonne marche des opérations de l'Université et cette utilité débordait largement la personne du recteur à titre particulier.

La Cour du Québec ne fut pas du même avis parce que les extraits de procès-verbaux demeuraient la propriété du recteur, même si une copie était remise aux vice-recteurs pour leur information personnelle. En effet, selon la Cour, la preuve ne démontrait pas que ces documents étaient distribués à des fins administratives. La preuve était toute autre : c'est la décision du recteur qui, dans les différents domaines de sa compétence, est exécutée par les dirigeants ou directeurs de services de l'Université. En aucun cas, la Cour pouvait déduire de la preuve que ces documents se sont retrouvés entre les mains de personnes autres que les membres du comité directeur. D'autre part, la Cour signalait que le Corec n'était pas et n'a jamais été une partie intégrante d'un mécanisme décisionnel, mais uniquement un comité que s'est adjoint le recteur de l'Université. Le comité n'est pas incorporé dans un contexte organisationnel avec suivi administratif des opérations régulières de l'Université.

En somme, la Cour concluait que les extraits de procès-verbaux n'étaient pas des documents produits et utilisés par l'appareil administratif de l'Université. En conséquence, ils pouvaient bénéficier de l'article 34 de la Loi sur l'accès pour être protégé de toute publicité.

3.2.2.8 Ministère des Affaires municipales c. Fiset

Dans cette affaire, il s'agissait de déterminer si l'article 28 qui restreint l'accès aux documents obtenus par des personnes chargées de détecter des infractions aux lois, peut s'appliquer à un rapport d'enquête effectué par deux enquêteurs du ministère des Affaires municipales au sujet de l'administration de la ville de Chibougamau.

On devait donc examiner si les enquêteurs du Ministère étaient des personnes chargées de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois, et ensuite déterminer si la divulgation du rapport risquait d'entraver le déroulement de l'enquête de la Commission municipale à ce sujet.

Dans un premier temps, la Cour a reconnu la nécessité d'examiner la nature de l'enquête, le statut des personnes responsables de cette enquête pour vérifier s'il s'agit bien d'une enquête spécifiquement orientée vers la détection d'infractions. À cet égard, la Cour signale que le mandat reçu par les enquêteurs était de découvrir si les procédures prévues par la loi avaient été suivies et respectées concernant les dépenses décrétées et exécutées.

Selon la Cour, ce mandat découle de la loi constitutive du ministère des Affaires municipales qui charge le ministre de surveiller l'administration des lois concernant le système municipal et qui lui permet de nommer tout fonctionnaire pour enquêter sur la bonne exécution des lois dont il a la responsabilité. Ainsi, d'après la Cour, eu égard aux pouvoirs et devoirs du ministre, les deux enquêteurs étaient, au sens de l'article 28, des personnes chargées de détecter les infractions aux lois. De l'avis de la Cour, cette enquête débordait une démarche purement administrative.

Quant à savoir si la divulgation du rapport risquait d'entraver le déroulement de l'enquête devant la Commission municipale, le tribunal a été d'opinion qu'il n'est pas nécessaire qu'une preuve soit faite des entraves à l'enquête. Selon la Cour, on peut facilement comprendre que la divulgation prématurée de la preuve à produire par le Ministère pourrait nuire aux travaux de la Commission municipale. Certains témoins convoqués devant cette Commission auraient, d'expliquer la Cour, la possibilité de voir la preuve recueillie contre eux par les enquêteurs. La Cour a donc infirmé la décision rendue par la Commission et a appliqué l'article 28 au rapport d'enquête en question.

3.3 En matière de protection des renseignements nominatifs

Ce second volet de la loi nécessite l'intervention de la Commission de plusieurs façons.

3.3.1 Les autorisations de recevoir communication des renseignements nominatifs

Tout en veillant au respect de certaines règles, la Commission a le pouvoir, en vertu de l'article 125 de la Loi sur l'accès, d'accorder à une personne ou à un organisme l'autorisation de recevoir à des fins de recherche, d'étude ou de statistique, communication de renseignements nominatifs contenus dans un fichier, sans le consentement des personnes concernées.

La Commission a retenu plusieurs critères dans l'évaluation de ces demandes, ce qui permet d'en accélérer le traitement. Elle est soucieuse de la confidentialité de certains renseignements tels que les numéros de téléphone et les renseignements dont le degré de sensibilité est élevé. À cet égard, la Commission maintient une approche restrictive.

3.3.1.1 Demande d'autorisation associant le Centre d'études sur le SIDA de l'Hôpital général de Montréal et le ministère de la Santé et des Services sociaux

Le Centre d'études sur le SIDA (CES) du Département de santé communautaire (DSC) de l'Hôpital général de Montréal a reçu le mandat du ministère de la Santé et des Services sociaux d'assurer le suivi et le contrôle des enquêtes épidémiologiques des cas de SIDA du Québec réalisées par les départements de santé communautaire. Ce centre a voulu obtenir des données contenues dans le fichier provincial des décès et dans le fichier MED-ÉCHO.

Au cours de l'évaluation de cette demande, la Commission a constaté que le CES colligeait, auprès de la plupart des chefs de DSC, les initiales des noms et prénoms des personnes atteintes. Or, une telle situation contrevenait à la fois à la Loi sur la protection de la santé publique et à son règlement d'application. L'une et l'autre prévoient que la déclaration du SIDA et le relevé mensuel doivent s'effectuer de façon anonyme. Cette situation contrevenait également à la Loi sur l'accès.

La Commission ordonna alors au Ministère, conformément à la Loi sur l'accès, de détruire les informations nominatives relatives aux personnes atteintes du SIDA, détenues par lui ou le CES, et de cesser, directement ou par l'intermédiaire du CES, toute nouvelle collecte sous forme nominative de renseignements sur des personnes atteintes du SIDA.

Le Ministère a effectivement donné suite à ces ordonnances. D'abord, en détruisant tous les formulaires « Rapport d'enquête épidémiologique » qu'il possédait. Il a de plus adressé une lettre au CES, son mandataire, lui demandant de détruire toutes les informations nominatives que ce dernier détenait sur les personnes atteintes et de cesser toute nouvelle collecte sous forme nominative. Le responsable de l'accès du Ministère était présent lors de la destruction des renseignements que détenait le CES.

D'autre part, le Ministère adressa également une lettre à chacun des trente-deux chefs des DSC leur demandant de procéder à la destruction de tous les renseignements qu'ils détenaient sur les personnes atteintes du SIDA sur leur territoire. De plus, il leur demanda de cesser toutes nouvelles collectes de données sous forme nominative et d'informer les médecins de ne plus transmettre de renseignements de cette manière.

Le Ministère a confirmé à la Commission que l'opération avait été complétée. Ainsi, il ne devrait plus y avoir au Québec d'informations nominatives sur les personnes atteintes du Sida, au Ministère et dans les 32 départements de santé communautaire.

3.3.1.2 Demande d'autorisation associant une étudiante de l'Université du Québec à Chicoutimi et cinq commissions scolaires de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean

La question de la faible représentation féminine à des postes de direction en éducation au primaire pose un double problème, à la fois quant au choix personnel relié à la socialisation et en termes structurels à l'intérieur desquels se réalise le choix professionnel. Par la méthode d'entrevue, la chercheuse voulait retracer, en le situant historiquement et socialement, l'itinéraire professionnel d'enseignantes et de directrices du primaire.

Dans le contexte d'une thèse doctorale en éducation, l'étudiante a demandé l'autorisation de recevoir, de cinq commissions scolaires, la liste des enseignantes et directrices de leurs écoles primaires selon le nombre d'années d'expérience dans cette fonction, de même que leur adresse et numéro de téléphone. La recherche nécessitait un échantillon d'au moins vingt personnes représentatives des critères préétablis.

Considérant l'approche restrictive de la Commission en matière d'autorisation de recherche, le personnel de la Commission a d'abord vérifié la nécessité d'obtenir des renseignements nominatifs pour réaliser la recherche. Dans certains cas, il s'avère possible pour les chercheurs de procéder autrement, sans que la Commission n'ait à donner d'autorisation.

Ce dossier est un bel exemple où la recherche d'alternative donna lieu à un désistement de la demande d'autorisation. En effet, l'article 57 de la Loi sur l'accès prévoit que le nom, le titre, la fonction, l'adresse et le numéro de téléphone du lieu de travail d'un membre du personnel de direction (directrices) et d'un membre du personnel (enseignantes) d'un organisme public sont des renseignements à caractère public.

Avec cette liste de renseignements publics, la chercheuse pouvait entrer en contact, par téléphone, à l'école avec les sujets de sa recherche, constituer son échantillon et finalement effectuer les entrevues dans la mesure où ces personnes consentaient à participer à sa recherche. De plus, chaque commission scolaire collaborait en distribuant préalablement aux personnes visées une lettre circulaire pour présenter la chercheuse et expliquer les objectifs de la recherche.

3.3.1.3 Demande d'autorisation associant un chercheur et le ministère de la Santé et des Services sociaux

Dans le cadre d'une recherche sur la sclérose latérale amyotrophique (SLA), la Commission, en mars 1989, accordait à un chercheur l'autorisation de recevoir des renseignements nominatifs issus du fichier des décès du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS).

Pour réaliser sa recherche, le chercheur devait obtenir une série de renseignements de nature médicale de la part d'établissements de santé, conformément aux prescriptions des articles 7 de la Loi sur les Services de Santé et les Services sociaux et de l'article 125 de la Loi sur l'accès. Il a formulé des demandes auprès des établissements en cause. Or, la Commission a été informée que la majorité des établissements ont transmis les renseignements au chercheur sans poser aucune condition relative à leur confidentialité, à leur usage, à leur conservation et à leur destruction.

La Commission s'est inquiétée du fait que la majorité des établissements hospitaliers qui ont participé à cette recherche ne semblaient pas s'être dotés d'une grille d'analyse rigoureuse et qu'ils n'assortissaient pas leurs autorisations de conditions spécifiques. Elle s'est adressée à l'Association des hôpitaux du Québec (AHQ) et à l'Association québécoise des archivistes médicales (AQAM) pour solliciter leur collaboration. Elle leur a demandé d'inviter les établissements hospitaliers du Québec à faire preuve de la plus grande vigilance lorsqu'il s'agit d'autoriser des chercheurs à avoir accès à des renseignements parmi les plus sensibles.

Dans un esprit de collaboration, une lettre a été transmise par l'AQAM afin d'exhorter leurs membres à prendre toutes les précautions requises avant d'autoriser un chercheur à avoir accès à des renseignements nominatifs.

Par ailleurs, le même chercheur a sollicité, auprès de la Commission, l'autorisation d'avoir accès à des renseignements nominatifs du fichier des décès du MSSS dans le but, cette fois, de créer une banque de données permanente sur les personnes atteintes de SLA. Après l'avoir analysée, la Commission informait le chercheur que sa demande ne relevait pas de l'article 125 de la Loi sur l'accès. En effet, la Commission considérait qu'aucune disposition de la Loi sur l'accès ne lui permettait d'autoriser la création d'une banque de données permanente sur ces personnes.

Compte tenu du fait que la création de cette banque de données nécessitait également la collecte de renseignements issus des dossiers médicaux des établissements, la Commission a fait part à l'AHQ et l'AQAM de sa position dans ce dossier et les a invitées là aussi à la vigilance en cette matière.

3.3.1.4 Demande d'autorisation associant l'Université du Québec à Montréal et le Conseil exécutif

Un professeur au Département de sciences politiques de l'Université du Québec à Montréal a présenté une requête à la Commission pour recevoir communication de renseignements nominatifs sur des personnes nommées par le premier ministre du Québec à différentes fonctions dans les organismes suivants : Commission des affaires sociales, Commission québécoise des libérations conditionnelles et Régie des permis d'alcool.

Cette demande s'inscrivait dans une recherche entreprise sur les hauts fonctionnaires nommés depuis 1970.

Le chercheur voulait connaître l'évolution du profil socio-économique de ces hauts fonctionnaires. Pour ce faire, il voulait vérifier le statut des membres de ces organismes publics, les critères de sélection de recrutement pour en faire un profil statistique.

Pour mener à bien sa recherche, il demandait à la Commission de l'autoriser à recevoir du Secrétariat à la réforme administrative et aux emplois supérieurs du Conseil exécutif, pour les personnes nommées dans les organismes mentionnés précédemment, leur âge d'entrée en fonction (date de naissance), leur scolarité et leur carrière antérieure (expérience).

De façon générale, l'obtention de ces renseignements n'aurait pas nécessité l'autorisation de la Commission puisque, lors d'une nomination d'une personne par le Bureau du premier ministre, un curriculum vitae contenant ces renseignements est préparé par la Direction des communications du Bureau du premier ministre et rendu accessible aux journalistes sous forme de communiqué de presse. Toufefois, le Bureau du premier ministre ne conserve pas ces communiqués.

De même, ces renseignements auraient pu être accessibles par le biais des personnes concernées, cependant plusieurs n'étaient plus en fonction lors de la requête du chercheur.

Comme le Secrétariat à la réforme administrative et aux emplois supérieurs du Conseil exécutif détient l'ensemble de ces renseignements, la Commission a autorisé le chercheur à les recevoir de ce dernier mais à des conditions spécifiées dans la lettre d'autorisation. Ainsi, elle exigeait du chercheur que, s'il devait communiquer avec les personnes concernées dans le cadre de sa recherche, il devrait les informer de la provenance des renseignements obtenus. De même, les rapports issus de sa recherche ne devaient contenir aucun renseignement permettant l'identification des personnes concernées.

3.3.2 Les enquêtes

La Commission a pour fonction et responsabilité de surveiller l'application de la loi et de faire enquête sur son observation. Elle reçoit les plaintes présentées par les citoyens et par les organismes publics.

Ces plaintes donnent lieu à une enquête de la Commission qui se traduit par une décision. Celle-ci contient habituellement des recommandations qui sont généralement suivies par les organismes publics.

La Commission peut également entreprendre certaines enquêtes de sa propre initiative.

Dans son rapport annuel de 1989-1990, la Commission annonçait qu'elle privilégiait maintenant l'approche par problématique et la recherche axée sur des thèmes préalablement définis. Pour implanter cette nouvelle façon de procéder, la Commission a décidé de mettre sur pied un mécanisme plus léger de traitement des plaintes formulées par des citoyens ou des organismes, appelé étude sommaire. Il s'agit d'une forme d'intervention adaptée à plusieurs types de problèmes soulevés par les plaintes. Reposant sur une stratégie voisine de la médiation, elle vise à régler le plus rapidement possible un certain nombre de cas ne nécessitant pas d'enquête formelle de type traditionnel (ex. : allégations non fondées, organisme corrigeant une procédure,...).

Depuis le 1er novembre 1990, une professionnelle est affectée à temps partiel à ces études sommaires. Dix demandes d'enquête ont été reçues. De ce nombre, cinq ont été réglées par ce processus et cinq autres ont demandé une enquête formelle. Les cinq plaintes traitées rapidement ont été réglées, soit en raison d'une très grande collaboration de l'organisme, soit en raison de la non-recevabilité de la plainte. Actuellement, le nombre d'études sommaires est insuffisant pour porter un jugement définitif mais il semble démontrer que certaines enquêtes peuvent se traiter avec rapidité, permettant ainsi au personnel de la Commission d'être plus productif.

La présente section résume quelques-unes des enquêtes formelles entreprises par la Commission

3.3.2.1 Enquête concernant deux personnes physiques et Hydro-Québec

Les plaignants, des techniciens d'Hydro-Québec travaillant en équipe et se déplaçant régulièrement en camion, contestaient l'utilisation que faisait l'employeur de leur numéro d'assurance sociale. Afin de pouvoir compléter adéquatement les rapports quotidiens (feuilles de temps nécessaires à la préparation

de la paie), le chef d'équipe devait colliger auprès de ses co-équipiers leur numéro d'assurance sociale. Cette opération s'effectuait, de façon générale, devant tous les collègues et dans des circonstances où il était impossible pour les employés de garder ce renseignement confidentiel. Les rapports quotidiens étaient accessibles à un grand nombre de personnes (chef d'équipe, contremaître, collègue de travail).

De même, des listes contenant le nom et le numéro d'assurance sociale des employés étaient affichées dans les bureaux de contremaîtres et dans les camions d'Hydro-Québec, à la vue et au su d'un grand nombre de personnes, dont notamment les coéquipiers.

De plus, la façon dont étaient transmis les rapports quotidiens au contremaître n'était pas, selon eux, sécuritaires. En effet, les rapports étaient souvent glissés sous la porte lorsque le bureau des contremaîtres était fermé. Ainsi, il arrivait fréquemment que les rapports quotidiens soient laissés sur le plancher pour être recueillis par le personnel d'entretien, ou la première personne qui les trouvait.

Les plaignants demandaient qu'Hydro-Québec leur attribue un numéro d'employé pour éviter l'utilisation systématique du numéro d'assurance sociale.

L'enquête a révélé que la décision de demander au chef d'équipe d'inscrire le numéro d'assurance sociale de ses coéquipiers sur la feuille de temps ne constituait pas une directive provinciale d'Hydro-Québec, mais bien une initiative de la région où travaillaient ces techniciens. Auparavant, la saisie de la feuille de temps au système informatique se faisait par le nom de l'employé. Une modification au système fit en sorte que la clé d'entrée au système est devenue le numéro d'assurance sociale. Afin d'accélérer le processus de saisie, les responsables de secteurs dans la région ont donc décidé de modifier leur formulaire de feuille de temps pour que puisse y être consigné par le chef d'équipe le numéro d'assurance sociale.

Dans ce contexte, la Commission a reconnu que le chef d'équipe pouvait avoir accès au numéro d'assurance sociale. Cependant, elle a également constaté que l'initiative d'inclure dans le rapport quotidien le numéro d'assurance sociale ne provenait pas du bureau chef d'Hydro-Québec et n'était pas considérée comme une directive provinciale, mais plutôt comme une initiative régionale où on ne semblait pas avoir tenu compte des principes inhérents à la confidentialité des données. Aucune directive n'a été donnée par les responsables du bureau régional ou du secteur quant à la façon de traiter les rapports quotidiens afin d'en assurer le caractère confidentiel. De plus, aucune mesure de sécurité spéciale n'a été prévue quant à l'utilisation du numéro d'assurance sociale et quant à la transmission du rapport quotidien du chef d'équipe au contremaître.

La Commission s'est dit satisfaite des mesures mises en place de même que des efforts déployés par Hydro-Québec pour assurer une meilleure protection aux renseignements nominatifs concernant ses employés.

3.3.2.2 Enquête concernant le Syndicat des infirmiers et infirmières du Centre hospitalier de l'Université Laval et le Centre hospitalier de l'Université Laval

Le syndicat des infirmiers et des infirmières de l'Université Laval s'est plaint que la direction des ressources humaines du Centre hospitalier de l'Université Laval (CHUL) a envoyé, à une caisse populaire, sans leur consentement, les noms, adresses à domicile et numéros d'employés d'environ 2600 employés.

Ces renseignements ont été transmis sous forme d'étiquettes. La Caisse populaire Laurier s'en est servi pour faire parvenir des dépliants publicitaires concernant les services d'assurance offerts par le Mouvement Desjardins aux employés du CHUL.

Ces informations sont nominatives, au sens de la Loi sur l'accès. Elles correspondent à la définition de renseignements nominatifs, tel que mentionné à l'article 54 de la Loi sur l'accès. De fait, il y a eu contravention à l'article 53 de la Loi sur l'accès, puisque le consentement des personnes concernées n'avait pas été obtenu pour ce transfert. Il faut souligner un élément fort important dans de dossier : les données nominatives ont été communiquées par le directeur des ressources humaines du CHUL, qui occupe les fonctions de responsable de la Loi sur l'accès.

Au terme de l'enquête, le directeur général du CHUL a assuré la Commission qu'il avait pris toutes les précautions nécessaires pour que de telles situations ne se reproduisent plus. Il a affirmé qu'il avait informé les employés utilisant des renseignements personnels dans le cadre de leurs fonctions de la confidentialité de ces informations. Il a aussi informé la Commission que le responsable de l'accès verra à ce qu'aucune compagnie d'assurance n'obtienne des listes de noms, à moins d'avoir le consentement explicite des personnes impliquées.

La Commission, dans son rapport final d'enquête, a demandé au CHUL de rédiger des directives afin qu'une telle situation ne se reproduise plus. Les autorités du CHUL ont effectivement publié de telles directives et pris les mesures nécessaires pour assurer la confidentialité des dossiers de leurs employés, à la satisfaction de la Commission.

3.3.2.3 Enquête concernant une personne physique et la Ville de Laval

Pour pouvoir bénéficier d'une exonération du paiement de la taxe d'eau aux personnes qui, à titre de locataire ou propriétaire, sont bénéficiaires d'une pension versée en vertu de la partie I de la Loi canadienne sur la sécurité de la vieillesse (S.R. ch. 0-6), la ville de Laval exigeait la production d'une photocopie de la carte d'assurance-maladie comme preuve de l'âge du réclamant. Le Service des finances exigeait du plaignant cette photocopie même si celui-ci avait fait parvenir un certificat de naissance pour établir son éligibilité, sinon il n'était pas remboursé de sa taxe d'eau. Cette exigence semblait, aux yeux des fonctionnaires concernés, être la preuve la plus facilement accessible pour le bénéficiaire.

Les renseignements nécessaires en vertu du règlement étaient donc le fait d'être propriétaire ou locataire d'un logement ou maison d'habitation sur le territoire de la Ville de Laval et de démontrer soit l'âge, si on était âgé de plus de 65 ans, soit le fait d'être bénéficiaire du programme de pension spécifié. Ainsi la ville exigeait une preuve de ces faits avant de verser le remboursement réclamé. Un encadré tramé dans le formulaire de demande d'exonération de taxes indiquait : « une photocopie de la carte d'assurance-maladie de l'occupant responsable doit être annexée au présent document ».

La production d'une photocopie de la carte d'assurance-maladie révélait les renseignements suivants: outre la date de naissance (la preuve du renseignement recherché), le nom et le prénom à la naissance, le numéro d'assurance-maladie, le nom du mari s'il s'agit d'une femme mariée, le sexe et la date d'expiration. Le numéro d'assurance-maladie sert d'identifiant tant à la Régie qu'aux organismes du réseau de la santé. La cueillette de ce document permet à la ville d'obtenir plus de renseignements que ce qui est nécessaire pour appliquer le programme. Cette cueillette contrevient donc à l'article 64 de la Loi sur l'accès. Ainsi, il aurait été suffisant que les requérants produisent une photocopie de leur chèque de pension. Plus de 13 500 contribuables se sont prévalus de ce programme.

La Commission a jugé la plainte fondée et a demandé à la Ville de Laval de retourner au plaignant la photocopie de sa carte d'assurance-maladie, de retourner ou de détruire les photocopies de cartes d'assurance-maladie qui avaient été fournies par les contribuables se prévalant du programme et de retirer les formulaires fautifs de la circulation. La Ville de Laval s'est conformée à la demande de la Commission à l'intérieur du délai imparti.

3.3.2.4 Enquête concernant le Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec et le ministère de l'Énergie et des Ressources

La Commission a déjà fait mention de cette enquête dans son rapport annuel 1988-1989. Tel qu'il avait été mentionné dans ce dernier, cette enquête découlait du fait que la plupart des fonctionnaires du ministère de l'Énergie et des Ressources, qui devaient être transférés de Québec à Charlesbourg, avaient reçu à leur domicile une lettre de l'Externat Saint-Jean-Eudes. Cette institution d'enseignement privé les invitait à y inscrire leurs enfants de niveau secondaire ou sur le point d'y accéder.

L'enquête démontra que c'était le président provincial du syndicat qui, à partir de listes détenues par son organisme, avait fourni à l'école concernée les renseignements sur ces fonctionnaires. En effet, le syndicat était en mesure de produire une telle liste puisque l'Office des ressouces humaines, mandataire des ministères et organismes gouvernementaux, lui communiquait ces renseignements en vue de l'application de la convention collective négociée par le Conseil du trésor.

La Commission a conclu que la plainte était non fondée, puisque le syndicat n'était pas un organisme assujetti à la Loi sur l'accès. Toutefois, comme le lui suggérait d'ailleurs le Conseil du trésor, la Commission lui demanda d'introduire dans le texte des prochaines conventions collectives une clause par laquelle les syndicats s'engageraient à conserver en toute confidentialité et à utiliser uniquement pour les fins pour lesquelles ils leur sont transmis, les renseignements concernant les employés du gouvernement.

Aussi, dans le projet de convention collective du Syndicat des professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec, peut-on y voir un ajout permettant un ajustement à la Loi sur l'accès et à la protection des renseignements personnels. Cet ajout se lit ainsi :

« Le syndicat convient d'assurer le caractère confidentiel des renseignements fournis par l'employeur en vertu de la convention collective et à ne les utiliser qu'aux fins pour lesquelles ils ont été prévus. »

La Commission félicite le Conseil du trésor d'avoir répondu si promptement à sa demande. Elle souhaite que cela se fasse également pour les autres conventions qui viendront à échéance très prochainement.

3.3.2.5 Enquête concernant une personne physique et la Commission de la santé et de la sécurité du travail

Le plaignant a porté plainte, auprès de la Commission, contre la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST). Il soutenait que celle-ci avait transmis illégalement à son ex-employeur la totalité de son dossier médical d'accidenté. Il soutenait que s'il fallait à tout prix que les parties reçoivent des éléments de son dossier médical, qu'à tout le moins ce privilège soit réservé uniquement au médecin de l'employeur et non pas à ce dernier.

Le plaignant s'était déjà pourvu en appel au Bureau de révision paritaire (BRP) de la décision d'un agent d'indemnisation de la CSST.

Saisie de ce recours, la CSST informait les parties qu'il y aurait audition de la cause par le BRP. Le même jour, le BRP désignait les membres devant entendre la cause. Or, dans cette foulée, la CSST faisait parvenir aux parties, à savoir l'employeur et l'employé, le dossier relatif à la contestation.

La question fondamentale que soulevait ce dossier consistait pour l'essentiel à se demander si la CSST pouvait en toute légalité transmettre à l'employeur le dossier médico-administratif du plaignant dans le cadre de la cause entendue par le BRP.

La plainte réfère de manière explicite à l'article 53 de la Loi sur l'accès. Or, cet article est important parce qu'il constitue l'une des pierres d'assise sur laquelle repose toute l'architecture de cette partie de la loi consacrée à la protection des renseignements personnels. Il convient ici de rappeler qu'en 1985, le législateur avait modifié le libellé de cet article pour y ajouter une exception à la règle de confidentialité des renseignements nominatifs. Celle-ci visait les renseignements obtenus par un organisme public exerçant des fonctions quasi judiciaires dans l'exercice d'une fonction d'adjudication.

Pour l'essentiel, le législateur ce faisant, voulait reconnaître aux tribunaux administratifs la possibilité de divulguer, soit dans le texte de leur décision ou encore dans leur dossier d'adjudication, les renseignements personnels qu'ils obtiennent des parties, leur mandat s'apparentant à celui des cours de justice.

Compte tenu de ce qui précède, et compte tenu également que la CSST est un organisme public au sens de l'article 4 de la Loi sur l'accès, il fallait vérifier si le BRP était un organisme quasi judiciaire. À la lecture de certains articles de la Loi sur la santé et la sécurité du travail (Chap., S-2.1) l'on constate qu'à l'intérieur d'une juridiction exclusive reconnue à la Commission par la loi, le BRP a une compétence exclusive de disposer en toute immunité, dans le respect des règles de justice naturelle des demandes faites en vertu de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles. Enfin, il a été établi que les décisions du BRP étaient appelables.

Fort de ces prémisses, la Commission a constaté que cette unité administrative de la CSST disposait de tous les attributs d'un tribunal administratif et que par voie de conséquence, elle n'était pas tenue de solliciter le consentement du plaignant pour transmettre les renseignements requis aux parties.

Les parties ayant eu le privilège de s'exprimer sur le rapport préliminaire, la Commission acceptait le rapport final établissant que la CSST n'avait pas enfreint la Loi sur l'accès en communiquant le dossier relatif à la contestation, puisqu'à titre d'organisme public exerçant des fonctions quasi judiciaires dans l'exercice d'une fonction d'adjudication, elle n'avait pas à solliciter l'autorisation du plaignant pour communiquer les renseignements requis aux parties.

3.3.2.6 Enquête concernant le Comité chômage et aide sociale Lotbinière-Ouest et le ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle

Le ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du Revenu et de la Formation professionnelle (MMSRFP) a produit le 12 avril 1990 une note visant à établir des lignes directrices relatives aux procurations utilisées par les groupes ou comités de défense des prestataires de la sécurité du revenu. Ce type de procuration permet à un prestataire de désigner une personne pour avoir accès à son dossier de la même façon et selon les mêmes modalités que le prestataire lui-même.

On y lisait notamment que, compte tenu de la sensibilité des informations contenues dans les dossiers des clients du Ministère et du degré d'organisation des différents groupes, celui-ci avait retenu comme politique de ne pas reconnaître ces procurations. Et l'on spécifiait que, même si un prestataire avait signé une telle procuration, on devait transmettre copie des pièces admissibles d'un dossier directement au prestataire concerné. En conclusion, on soulignait que le prestataire pourrait toujours par la suite décider lui-même de le remettre à des tiers.

Or, à la suite de la réception des directives du MMSRFP, un organisme de défense des bénéficiaires du Ministère, en l'occurrence le Comité chômage et aide sociale Lotbinière-Ouest (CCASLO) porte plainte relativement à l'application de cette directive. La plainte du CCASLO soulevait une question, à savoir si le Ministère pouvait refuser de reconnaître le principe d'une procuration dûment signée par une personne autorisant la divulgation de renseignements la concernant.

Or, le rapport d'enquête a établi que ce droit était explicitement reconnu à l'article 53 de la Loi sur l'accès où il est mentionné que les renseignements nominatifs sont confidentiels à moins que la personne concernée n'en autorise la divulgation.

Dans son rapport d'enquête final, la Commission a enjoint le Ministère de respecter le droit reconnu à ses clients à l'article 53 de la Loi sur l'accès et, par conséquence, de reconnaître le principe qu'une autorisation écrite, dûment signée par la personne, permet la divulgation de ces renseignements.

Ce dossier avait ceci d'intéressant qu'il mettait en opposition le droit d'une personne d'autoriser la divulgation de renseignements personnels la concernant à une obligation qui est impartie au Ministère d'accorder aux renseignements personnels qu'il détient, une protection adéquate.

3.3.2.7 Enquête concernant une personne physique et la Commission de la santé et de la sécurité du travail

Une personne s'est plainte contre la Commission de la santé et de la sécurité au travail (CSST) que cet organisme aurait communiqué à une compagnie privée des renseignements nominatifs, sans son consentement.

Le tout a débuté lorsque le 13 juin 1988, le plaignant offre ses services à « Les Aliments Lesters Ltée », à titre de mécanicien, et remplit les formulaires à cet effet.

Sur le formulaire « Renseignements médicaux-déclaration du candidat », il inscrit un accident de travail à un pied survenu en 1980-1981, puis précise à l'agente au cours de l'entrevue qu'à la même période il a eu un accident au doigt. Quelques jours plus tard, l'agente lui téléphone pour lui demander s'il n'aurait pas eu d'autres accidents aux genoux et aux bras. Le plaignant lui aurait alors dit : « ça ne doit pas être grave puisque je ne m'en souviens pas ».

Le 17 juin, il se serait présenté au bureau de la compagnie dans le but de comprendre la situation. À ce moment, une employée lui aurait remis une feuille sur laquelle il y est inscrit une liste d'accidents de travail selon les dates et membres lésés. À cette même occasion, elle lui aurait dit qu'elle avait obtenu les renseignements de la CSST de St-Jérôme. Le plaignant lui aurait répondu qu'il irait éclaircir la situation à St-Jérôme.

Le 17 juin 1988, lors d'une visite à la Direction régionale des Laurentides située à St-Jérôme, le plaignant a pu constater, avec l'aide d'une réceptionniste, que les renseignements inscrits sur la feuille que lui avait transmise l'employée de la Cie Lesters, correspondaient exactement à ce qui était affiché à l'écran du système informatique de la CSST. Il a, par la suite, rencontré une agente d'indemnisation afin d'obtenir des explications ainsi qu'une copie des dossiers administratifs et médicaux correspondant à ses accidents de travail.

L'employée de la Cie Lesters confirme que les renseignements inscrits sur la feuille qu'elle aurait remise au plaignant ne peuvent provenir que de la CSST. Toutefois, elle dit ne pouvoir affirmer se souvenir d'avoir remis cette feuille au plaignant, ni d'avoir téléphoné à la CSST pour obtenir ces informations ou d'avoir reçu un appel de la CSST à cet effet.

L'enquêtrice a pu vérifier sur place que les renseignements inscrits sur la feuille qu'aurait transmise l'employée de la Cie Lesters au plaignant correspondent à ceux inscrits à son nom sur l'écran du système informatique de la CSST, au bureau régional de St-Jérôme.

À la suite de la visite du plaignant au bureau de St-Jérôme, une enquête interne n'a pas été menée pour vérifier si les renseignements transmis provenaient effectivement de ce bureau puisqu'il est impossible d'identifier un responsable étant donné les nombreuses personnes ayant accès au fichier.

Au moment où ces renseignements auraient été communiqués, soit en juin 1988, le système informatique de la CSST était accessible à près de 70 personnes du bureau de St-Jérôme et à environ 2 000 personnes dans l'ensemble du réseau. La direction explique que ce système informatique peut être consulté des milliers de fois par jour et qu'il est pratiquement impossible d'identifier quelle personne aurait pu communiquer ces renseignements.

Les consultations des dossiers informatisés ne faisaient pas l'objet de contrôle, elles n'étaient pas journalisées. En conséquence, ces renseignements auraient pu être communiqués par l'une ou l'autre des 2 000 personnes ayant accès au système informatique.

Compte tenu de ces circonstances, la direction a jugé plus opportun d'adopter des mesures préventives en avisant à nouveau le personnel d'assurer la plus grande confidentialité des renseignements détenus par la CSST.

Toutefois, les circonstances relatées dans le cadre de l'enquête et les vérifications effectuées par l'enquêtrice ont permis de conclure raisonnablement que l'historique des accidents de travail du plaignant provenait effectivement du système informatique de la CSST et que ces renseignements nominatifs avaient été communiqués par cet organisme aux Aliments Lesters Ltée, sans son consentement.

L'historique des accidents de travail du plaignant constitue des renseignements nominatifs au sens de l'article 54 de la Loi sur l'accès. Ces renseignements sont confidentiels en vertu de l'article 53. En conséquence, la plainte fut jugée fondée.

La Commission a jugé que la situation existante à la CSST ne permettrait pas de croire que la confidentialité des données relatives à ses bénéficiaires était parfaitement assurée. À l'instar d'autres dossiers d'enquête similaire concernant la CSST, elle a demandé à cet organisme de faire en sorte que les consultations de dossiers informatisés soient enregistrées. De façon plus précise, la Commission a demandé à la CSST de lui soumettre un plan de modification du système informatique actuel de manière à ce qu'il soit possible d'identifier la personne qui consulte le fichier, ainsi que le dossier consulté.

En réponse à trois rapports d'enquêtes produits par la Commission, la CSST a informé la Commission des démarches qu'elle avait entreprises pour assurer une protection accrue des renseignements personnels. Par ailleurs, concernant l'enregistrement des consultations ou la journalisation des accès aux fichiers informatisés, la CSST soulignait que d'après les analyses préliminaires, un tel outil n'était pas facilement adaptable à son environnement informatique actuel. Par ailleurs, la CSST ajoutait que, dans le cadre d'un plan directeur, une refonte globale des systèmes informatiques serait entreprise et qu'une telle démarche offrirait l'occasion de remettre à l'ordre du jour la question de la sécurité informatique.

À la suite des commentaires et informations transmis par la CSST, la Commission l'informait, en janvier 1991, qu'elle maintenait sa décision dans ce dossier, tout en acceptant que les modifications du système informatique s'effectuent dans le cadre du plan directeur du système d'information de la CSST. Elle a demandé à la CSST de lui soumettre pour approbation toute mesure ou devis techniques qu'elle prévoit adopter relativement à l'enregistrement des accès aux fichiers de renseignements personnels par le système informatique.

La CSST bénéficie d'un délai maximum de cinq ans pour se conformer à l'ordonnance de la Commission.

3.3.2.8 Enquête concernant divers établissements de services de santé et de services sociaux de la Mauricie

En mars 1989, madame Thérèse Lavoie-Roux, alors ministre de la Santé et des Services sociaux, reçoit une lettre dans laquelle seize personnes, représentant onze organismes publics et communautaires, lui demandent d'intercéder en leur faveur auprès du Centre hospitalier Sainte-Thérèse de Shawinigan (CHST). L'objectif de cette démarche : forcer le Centre à accepter en cure fermée un citoyen dont les comportements sont tels que sa santé et sa sécurité et celles d'autrui sont menacées. Pour appuyer cette demande, on soumet le diagnostic psychiatrique et d'autres renseignements de même nature apparaissant au procès-verbal d'une réunion de l'équipe traitante du CHST au sujet du bénéficiaire.

Ayant pris connaissance de cette lettre, deux employés du CHST demandent à la Commission d'enquêter sur les circonstances qui ont permis la communication sans le consentement du bénéficiaire d'une pièce de son dossier médical dont l'organisme a la garde légale.

De fait, l'enquête a révélé que cette pièce du dossier médical a été communiquée sans le consentement de la personne concernée à cinq occasions distinctes et que quatre de ces communications se sont effectuées contrairement à la règle de confidentialité établie par l'article 53 de la Loi sur l'accès.

Ainsi, des membres du CHST ont communiqué ce document aux membres du comité santé et sécurité du travail de l'établissement afin d'alimenter les discussions sur les mesures de sécurité à prendre lorsqu'un bénéficiaire manifeste de la violence verbale ou physique envers le personnel. Or, la loi constituant ce comité ne prévoit pas l'obligation à l'employeur de communiquer de tels renseignements ou au comité d'en recevoir dans le contexte de l'évaluation de circonstances impliquant ou nécessitant des mesures de sécurité.

La Commission a conclu qu'il y avait eu bris de confidentialité d'autant plus que les personnes qui exerçaient leur rôle de membres du comité n'avaient pas à ce moment qualité requise pour avoir accès aux renseignements médicaux contenus dans le document, dans l'exercice de leurs fonctions, tel que mentionné à l'article 62 de la Loi sur l'accès. De plus, la Commission jugea que la communication du même document, par le médecin traitant du CHST, au médecin traitant du Centre hospitalier régional de la Mauricie (CHRM) n'avait aucun fondement au regard de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (LSSSS) et de la Loi sur l'accès. En fait, ce document devait permettre au CHRM d'établir des consignes à observer par le personnel lorsque ce bénéficiaire s'y présente.

En vertu d'un contrat de service entre les deux établissements, un professionnel du CSS Centre du Québec obtint, via le dossier médical du CHRM, une copie du document en litige. La Commission considéra cette communication de renseignements conforme à l'application de l'article 62 de la loi. En effet, ce professionnel oeuvre exclusivement au sein du CHRM et pour sa clientèle. De même, sa fonction exige d'avoir accès à ces renseignements.

Lors de la réunion de la table de concertation au sujet du bénéficiaire, il fut convenu de demander l'intervention de la Ministre. Pour supporter la réalisation de cette lettre, le professionnel du CSS remit le même document à un autre professionnel employé

du CLSC Centre de la Mauricie. Ce dernier cita quelques extraits nominatifs dans la lettre que reçut la Ministre. Bien que le CSS et le CLSC invoquèrent des considérations humanitaires, les deux organismes reconnurent respectivement que ces deux communications étaient contraires à la loi.

Selon le directeur général du CLSC, l'enquête a eu pour effet de sensibiliser efficacement au moins quatre établissements du réseau ainsi que plusieurs organismes communautaires, à toute l'importance de la Loi sur l'accès.

Pour la Commission, cette enquête soulève également la question des difficiles frontières à établir à l'égard de l'application de la Loi sur l'accès dans un contexte où la réforme de la Loi sur les services de santé et les services sociaux vise une meilleure intégration de l'ensemble des services offerts par les établissements du réseau et des ressources communautaires.

3.3.2.9 Enquête concernant la ville d'Aylmer lancée par la Commission

En janvier 1990 paraissaient, dans différents médias, des informations selon lesquelles certains membres du personnel de la ville d'Aylmer avaient communiqué des renseignements personnels.

Afin de comprendre la situation rapportée par les médias, la Commission jugea opportun d'engager une enquête. Cette dernière permit tout d'abord d'identifier deux situations distinctes : une divulgation de renseignements personnels à onze dépanneurs et une éventuelle communication à un comité consultatif de dossiers de récidivistes dont l'identité serait susceptible d'être publiée dans un bulletin.

L'enquête établit dans le premier cas que le Service de la sécurité publique de la ville d'Aylmer avait distribué à onze dépanneurs un document contenant un certain nombre de renseignements au sujet d'un récidiviste de la région. Certains des renseignements communiqués avaient un caractère public. En raison de la tradition et des règles prévalant devant les tribunaux, le nom de la personne, son âge, son adresse et la sentence qu'elle a reçue sont accessibles au greffe pénal. Ils ont un caractère public conformément à l'article 55 de la Loi sur l'accès.

Toutefois la photographie, la couleur des yeux et des cheveux ainsi que la taille et le poids d'une personne ne sont pas nécessairement des éléments qui se retrouvent dans les dossiers du greffe pénal. Ces éléments provenaient plutôt des dossiers du service de sécurité publique et sont nominatifs au sens de l'article 54 de la Loi sur l'accès. Comme aucune des possibilités de communication ne trouvait application en vertu de la Loi sur l'accès (articles 53 et 59), la ville d'Aylmer ne pouvait donc divulguer ces éléments aux dépanneurs.

Quant à la seconde situation, l'enquête a révélé que la ville d'Aylmer avait adopté en janvier 1990 une résolution créant un comité consultatif dont l'un des mandats était de déterminer la faisabilité de la distribution de dépliants d'information avec, à l'occasion, les noms et photos de récidivistes oeuvrant sur le territoire de la municipalité. Le comité consultatif créé devait être composé de policiers, de membres du conseil et de citoyens.

La Commission a informé la ville que tout projet qui viserait la communication de renseignements nominatifs se ferait en contravention à la Loi sur l'accès.

3.3.3 En matière de recommandation

Au cours de la période visée par le présent rapport d'activités, la Commission a transmis plusieurs avis à l'Assemblée nationale, au gouvernement et à certains organismes publics. L'annexe 1 contient la liste de ces avis.

En vertu des articles 70 et 123 de la loi, la Commission a pour fonction de donner son avis sur les projets de communication de renseignements nominatifs, sur certains projets de règlement devant lui être soumis et les projets de décrets autorisant l'établissement de fichiers confidentiels.

De plus, la Commission procède à l'analyse des projets de lois et de règlements afin d'en vérifier la conformité avec la Loi sur l'accès étant donné le caractère prépondérant de cette dernière et ce, de façon systématique.

La majorité des avis porte sur la communication de renseignements nominatifs par les organismes publics.

3.3.3.1 Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant la Régie de l'assurance-maladie du Québec et la Société de l'assurance automobile du Québec

La Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) et la Régie de l'assurance-maladie du Québec (RAMQ) ont soumis à la Commission pour avis un projet d'échange de renseignements nominatifs sur leurs bénéficiaires respectifs.

L'objectif de cet échange était pour la RAMQ de mettre à jour son fichier de bénéficiaires et plus précisément de vérifier l'adresse de ses bénéficiaires ou d'identifier les personnes décédées. Ces renseignements, selon la RAMQ, étaient nécessaires pour

s'assurer de l'admissibilité des personnes au régime d'assurance-maladie et des autres programmes qui lui sont confiés par la Loi sur l'assurance-maladie et faciliter la délivrance de la carte d'assurance-maladie.

Quant à la SAAQ, elle voulait, en premier lieu, pouvoir vérifier ou obtenir le numéro d'assurance-maladie (NAM) de ses réclamants qui n'avaient pu fournir ce renseignement lors de leur demande d'indemnités ou dont le NAM serait inexact, illisible ou incomplet sur le formulaire de réclamation. En second lieu, la SAAQ voulait obtenir de la RAMQ l'identification des personnes décédées et leur NAM lorsque disponible pour mettre à jour son fichier « Réclamations ». L'identification des personnes décédées et leur adresse devaient également lui permettre de mettre à jour ses fichiers « Permis » et « Immatriculation » dans les cas de non-renouvellement des permis de conduire et des immatriculations.

Dans le cadre de l'analyse de cet échange, la Commission a d'abord voulu vérifier la nécessité pour ces organismes de colliger ces renseignements. À ce chapitre, les lois et règlements ont démontré que la RAMQ doit être informée de tout changement relatif à l'inscription de ses bénéficiaires. Cependant, la lecture de ces mêmes règlements a permis de constater que l'obligation incombe au bénéficiaire d'informer la RAMQ des modifications à son inscription, le bénéficiaire en est d'ailleurs informé lorsqu'il reçoit sa carte d'assurance-maladie.

La Commission a donc informé la RAMQ que, bien que les renseignements exigés par le biais de l'échange lui étaient nécessaires, elle disposait de tous les moyens que lui fournissent la loi et les règlements pour les obtenir. En conséquence, il ne lui était pas nécessaire de procéder à l'échange puisqu'elle pouvait recueillir ces renseignements auprès des personnes concernées, en l'occurrence ses bénéficiaires.

Quant à la SAAQ, la Commission constata qu'elle disposait, par le biais de la Loi sur l'assurance automobile et le Code de la sécurité routière, de tous les moyens pour recueillir, auprès des personnes concernées, les renseignements qu'elle voulait obtenir de la RAMQ.

La Commission concluait qu'elle ne pouvait donner un avis favorable pour un tel échange alors qu'il était possible pour ces organismes de recueillir l'information auprès des personnes concernées. Selon la Commission, donner un avis favorable à un tel projet d'entente consisterait à soustraire les principaux intéressés, à savoir les bénéficiaires des programmes, des obligations que leur font la Loi sur l'assurance-maladie, la Loi sur l'assurance automobile, le Code de la sécurité routière et leurs règlements, de fournir à la RAMQ et à la SAAQ les renseignements nécessaires pour l'administration des différents programmes qu'elles administrent.

La Commission ajoutait que cautionner la mise à jour de fichiers de renseignements personnels par le biais d'ententes serait permettre, à des organismes, comme la RAMQ, qui disposent déjà d'un nombre impressionnant de renseignements nominatifs sur l'ensemble de la population de la province de Québec, de créer, à l'insu de cette population, un fichier de l'identité au Québec.

3.3.3.2 Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant l'Office municipal d'habitation de Drummondville et la Commission scolaire des Chênes

L'Office municipal d'habitation (OMH) de Drummondville a soumis, pour approbation à la Commission, un protocole d'entente d'accès et d'utilisation de renseignements personnels avec la Commission scolaire Des Chênes en vertu des articles 67 ou 68 de la Loi sur l'accès. Ces échanges de renseignements auraient été effectués afin de permettre la mise à jour du fichier des adresses des anciens locataires de l'organisme municipal. La raison principale invoquée était que l'organisme a en sa possession des jugements de la Régie du logement pour des loyers impayés et des réclamations pour dommages au logement d'où le désir de retracer la nouvelle adresse des locataires impliqués. L'OMH a invoqué qu'il ne pouvait utiliser certains documents à caractère public, tels les rôles de perception de la ville de Drummondville et des municipalités environnantes, pour retracer d'anciens locataires qui, par définition, ne paient pas de taxes municipales imposées aux seuls propriétaires.

L'OMH désire obtenir l'adresse des parents d'un enfant que l'on peut retrouver dans les fichiers de la commission scolaire. Ce renseignement est nominatif et confidentiel à moins que sa divulgation ne soit autorisée par la personne concernée en vertu de l'article 53 de la Loi sur l'accès. Il s'agit donc d'un principe général dont on ne peut déroger que lorsque la loi le permet. L'article 67 ne peut s'appliquer parce que cette communication n'est pas nécessaire à l'application d'une loi au Québec. L'article 68, quant à lui, permet une telle communication lorsque les renseignements sont nécessaires à l'exercice des attributions de l'organisme receveur ou à la mise en oeuvre d'un programme dont cet organisme a la gestion ou lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient.

Les renseignements recherchés ne peuvent donc pas être communiqués en vertu des articles 67 ou 68 de la Loi sur l'accès. En effet, l'OMH, quant à la gestion des biens qui lui sont confiés, n'a que les

pouvoirs que peuvent avoir toutes les autres corporations sans but lucratif, aucun statut spécial ne lui octroie un traitement de faveur. De plus, si le fichier d'inscription des étudiants était utilisé pour trouver l'adresse d'anciens locataires de l'OMH, nous serions en présence d'un détournement de finalité de celui-ci. La Commission a donc dû donner un avis défavorable à cette entente.

3.3.3.3 Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et la Régie de l'assurance-maladie du Québec

La Régie de l'assurance-maladie du Québec (RAMQ) a présenté à la Commission un projet d'entente visant à lui permettre d'échanger avec la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) des renseignements nominatifs sur leur clientèle respective. Par cet échange, la RAMQ désirait mettre à jour son fichier d'inscription des bénéficiaires, s'assurer de l'admissibilité des personnes aux bénéfices du régime d'assurance-maladie et des autres programmes confiés à la RAMQ par la loi ou le gouvernement, et faciliter l'émission de la carte d'assurance-maladie.

Quant à la CEIC, elle entendait profiter de cet échange afin de mettre à jour son registre d'inscription des bénéficiaires de l'assurance sociale.

Dans son avis, la Commission a d'abord rappelé qu'avant de communiquer un fichier de renseignements nominatifs aux fins de le comparer ou de le coupler avec un fichier détenu par un autre organisme, il faut établir qu'une telle communication est nécessaire à l'application d'une loi au Québec.

En analysant la Loi sur l'assurance-maladie et des règlements, la Commission a constaté que l'article 65 de la loi précise les renseignements qui peuvent être communiqués par la RAMQ à certains organismes dont la CEIC. Cet article précise également l'utilisation qui peut être faite du numéro d'assurance sociale lors de ces communications.

Devant les précisions apportées quant à l'utilisation qui peut être faite du numéro d'assurance sociale lors de communications de renseignements nominatifs, la Commission dut en arriver à la conclusion que le législateur avait voulu signifier, de façon implicite, la légitimité pour la RAMQ de détenir ce renseignement, donc de le colliger et d'en vérifier la validité auprès de la CEIC et de le communiquer aux organismes énumérés à l'article 65 de la Loi sur l'assurance-maladie.

La Commission a dû conclure que cet échange s'avère justifié selon la législation en place mais elle n'a pu s'y montrer favorable.

En premier lieu, l'analyse de la Loi sur l'assurance-maladie et ses règlements n'a pas permis de démontrer que le numéro d'assurance sociale était nécessaire à la RAMQ pour l'exercice de ses attributions ou pour la mise en oeuvre du programme dont elle a gestion.

Dans ces conditions, la Commission met en doute la nécessité pour la RAMQ de colliger ce renseignement. La cueillette du numéro d'assurance sociale auprès de la CEIC et sa validation ont donc pour seul objectif de bien identifier les bénéficiaires afin de faciliter le transfert par la RAMQ des renseignements les concernant aux organismes énumérés à l'article 65 de la Loi sur l'assurance-maladie.

Dans son avis, la Commission maintient que cautionner de tels projets, et plus principalement dans le cas de la RAMQ, serait lui permettre d'enrichir sa banque de données sur les bénéficiaires, laquelle contient déjà un nombre important de renseignements sur l'ensemble de la population québécoise.

Considérant que, si elle approuvait cet échange, un pas de plus allait être franchi vers la mise en place d'un fichier de l'identité, la Commission a donné un avis défavorable à ce projet et a demandé au gouvernement de ne pas approuver le projet d'entente.

3.3.3.4 Avis sur des projets de loi

En plus des avis qu'elle doit donner en vertu de l'article 70 de la Loi sur les ententes prévoyant la communication de renseignements nominatifs, l'avis de la Commission est également sollicité sur des projets de loi et de règlement ayant des incidences sur l'accès aux documents et sur la protection des renseignements personnels. Nous décrivons ici quelques-uns de ces avis.

— Projet de loi modifiant la Loi sur l'instruction publique

Au cours de l'automne, la Commission a fait valoir qu'un projet de loi du ministère de l'Éducation en vue de colliger des renseignements personnels « sensibles » sur les élèves du Québec constituait une violation grave du droit au respect de la vie privée. Devant ce qu'elle a considéré être le plus grave accroc porté à la Loi sur l'accès à l'information, la Commission d'accès à l'information a alerté les membres de l'Assemblée nationale.

Dans un avis formel, la Commission d'accès à l'information a demandé à l'Assemblée nationale de ne pas adopter certaines dispositions du projet de loi 102 modifiant la Loi sur l'instruction publique et la Loi sur l'enseignement privé, qui constituent des dérogations majeures à la Loi sur l'accès à l'information.

En vertu des changements proposés, les commissions scolaires et les institutions d'enseignement privé seraient tenues de communiquer aux ministères de l'Éducation et des Transports, au sujet de leurs élèves, tout renseignement personnel décrété nécessaire par l'un ou l'autre des ministres.

À la suite d'une enquête relative à la collecte, sous forme nominative, de certains renseignements sur les élèves handicapés et en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage par le ministère de l'Éducation, la Commission d'accès à l'information avait déjà estimé que cette collecte s'avérait nécessaire uniquement pour évaluer les programmes offerts à cette catégorie d'élèves. Par contre, la Commission a jugé inacceptable que ces données sur la vie personnelle des élèves soient accessibles aux divers services du Ministère et puissent être utilisées à d'autres fins que l'évaluation des programmes.

Quant aux renseignements relatifs à l'appartenance religieuse, la Commission s'est dite d'avis que le Ministère n'était pas justifié de les recueillir sous forme nominative. La gestion par un ministère d'une enveloppe budgétaire ne permet pas de soi la cueillette de renseignements personnels, aussi sensibles que les handicaps personnels ou l'appartenance religieuse.

La Commission a déclaré que si les dérogations étaient acceptées, elles placeraient les ministères de l'Éducation et des Transports au-dessus de la Loi sur l'accès à l'information. Ce serait nier la portée générale de cette législation adoptée précisément pour assurer partout le droit au respect à la vie privée inscrit à la Charte des droits et libertés de la personne.

L'ensemble de ces dérogations qui constitue un précédent dangereux dont l'une des conséquences serait d'émasculer l'un des volets les plus importants de la Loi sur l'accès, précisément celui qui a trait au respect de la vie privée, ont été considérées par la Commission comme injustifiées, démesurées et inacceptables.

Malgré tout, en décembre 1990, le législateur adoptait le projet de loi y incluant les dérogations. Toutefois, ces dernières n'entreront en vigueur que sur proclamation du gouvernement. La Commission espère que ces dérogations à la Loi sur l'accès ne seront jamais proclamées.

— Projet de loi sur les services de santé et les services sociaux

Dans le rapport annuel de l'an dernier, la Commission faisait état de l'avis qu'elle avait donné lors de l'étude de l'avant-projet de loi sur les services de Santé et les Services sociaux. Or, après avoir pris connaissance de la réforme de la santé présentée par le ministre de la santé et des services sociaux en 1990, la Commission a formulé ses commentaires sur le projet de loi sur les services de santé et les services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives.

Ces réactions de la Commission s'articulent autour de 4 axes :

— la confidentialité du dossier médical et social;

— l'informatisation des dossiers médicaux et leur éventuelle circulation;

— les projets plus spécifiques d'une nouvelle carte d'identité et l'expérience pilote de cartes à microprocesseur;

— l'impact des changements institutionnels prévus par la réforme, eu égard à la Loi sur l'accès.

Sur chacun de ces sujets, l'avis de la Commission émerge des principes énoncés dans la Loi sur l'accès, à savoir, l'accès aux documents administratifs et la protection des renseignements personnels.

Cet avis a été déposé à l'Assemblée nationale. La Commission souhaite que les parlementaires en tiennent compte lors de l'étude du projet de loi.

3.3.4 Autres activités

La Commission exerce également d'autres activités se rapportant à la protection des renseignements nominatifs. Ces activités sont diversifiées et comprennent les réponses faites aux demandes d'information, la recherche appliquée ainsi que la production des listes de classement de documents des organismes publics.

3.3.4.1 La police et le fichier du recensement

La Commission a reçu une demande d'une municipalité concernant la consultation du fichier du recensement de la population par son service de police et son service des incendies. La Commission a conclu qu'elle ne pouvait permettre la consultation du fichier du recensement de la population par ces deux services pour les raisons suivantes :

Tout d'abord, l'article 472 de la Loi sur les cités et villes précise qu'une municipalité peut lever un recensement dans le but de constater le nombre des habitants dans la municipalité et d'obtenir des statistiques sur leur condition sociale et économique. Cet article limite l'utilisation qui peut être faite des renseignements obtenus lors d'un recensement. Les données nominatives recueillies lors d'un recensement ne peuvent donc être accessibles qu'aux personnes qui les compilent et les mettent à jour.

Par ailleurs, l'article 62 de la Loi sur l'accès prévoit qu'un renseignement nominatif est accessible aux personnes qui ont qualité pour les recevoir. En raison de l'article 472, les employés des services de police

et des incendies n'apparaissent pas avoir qualité pour recevoir les renseignements du fichier de recensement de la population.

La Commission a, d'autre part, souligné aux municipalités dotées d'un service de police que les besoins de renseignements de ce service peuvent être amplement satisfaits par les fichiers du rôle d'évaluation ou de la liste électorale, fichiers qui contiennent des renseignements à caractère public.

3.3.4.2 L'informatisation des dossiers médicaux

Ainsi, au cours de l'année qui vient de s'écouler, la Commission a confié au Groupe de recherche informatique et droit (GRID) le mandat de produire un document de réflexion sur les enjeux juridiques soulevés par l'informatisation des dossiers médicaux au Québec en termes de protection des renseignements personnels pour les patients, les professionnels et les gestionnaires du système de santé, le ministère de la Santé et des Services sociaux. L'étude devait aussi évaluer l'impact de l'informatisation sur les renseignements personnels.

Cette étude a été complétée vers la fin de 1990. La Commission entend s'en inspirer pour orienter ses actions prochaines dans ce secteur. Toutefois, la Commission ne croit pas devoir se limiter strictement aux dossiers médicaux informatisés, mais veut examiner l'ensemble de toute l'informatisation des renseignements nominatifs dans le secteur de la santé et des services sociaux.

3.3.4.3 Étude sur les couplages de fichiers

En matière de protection des renseignements personnels, les dispositions de la Loi sur l'accès relatives à leur communication entre organismes publics sans le consentement des personnes concernées constituent un des volets les plus complexes de la loi et sont sujettes à des interprétations diverses.

À cet égard, le couplage de fichiers constitue un problème qui a soulevé de vifs débats à l'intérieur de la Commission. Dans ce contexte, la Commission demandait, en juin 1989, à deux de ses analystes de réaliser une étude sur les communications de renseignements nominatifs sans le consentement des personnes concernées et notamment sur le couplage de fichiers.

Cette étude est maintenant complétée. Elle constitue un document de réflexion qui alimentera le débat sur les couplages dans le cadre du deuxième processus de révision de la loi prévu en 1992.

3.3.4.4 Autorisation de recherche et vol d'équipements informatiques

En avril 1989, la Commission d'accès à l'information avait autorisé un chercheur de l'Université McGill à recevoir des renseignements nominatifs de certains ministères et organismes.

Cette autorisation s'inscrivait dans le cadre d'une recherche visant à déterminer s'il existait une relation étiologique entre les champs électriques et magnétiques et les risques de cancer chez les travailleurs d'Hydro-Québec. Les renseignements demandés concernaient approximativement 2000 ex-travailleurs de la société d'État.

Or, dans la nuit du 25 au 26 novembre 1989, certains locaux de l'Université McGill étaient saccagés, dont une partie était précisément occupée par les chercheurs. Dans les jours qui ont suivi l'événement, et dès que l'interdiction d'accès aux lieux a été levée par le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal, on a constaté la disparition de deux fichiers sur lesquels étaient consignés les renseignements personnels de ces 2 000 personnes.

L'enquête conduite par les forces policières a permis l'arrestation de deux individus. La totalité du matériel volé a été retrouvée, y incluant les disques rigides sur lesquels avaient été transcrits les deux fichiers.

La Commission a alors amorcé une réflexion sur ces événements pour faire porter sa conclusion sur deux aspects bien distincts.

D'une part, la Commission s'estime de plus en plus justifiée de se montrer très préoccupée quant à l'application des règles de sécurité relatives aux banques de données. D'autre part, ces événements montrent que l'objet de convoitise peut, dans certains cas, être le support informatique lui-même et tous les équipements afférents.

Il a été convenu de sensibiliser éventuellement les responsables de l'accès au sein des organismes à l'obligation d'informer la Commission lorsque des incidents de cette nature se produisaient.

3.3.4.5 Liste de classement

Depuis un certain temps, la Commission déplorait le fait que le ministère du Revenu ne se conformait pas aux exigences de la Loi sur l'accès obligeant un organisme à établir et à tenir à jour la liste de classement de ses documents. L'article 16 de la loi précise que cette liste doit se révéler suffisamment précise pour faciliter l'exercice du droit d'accès.

Le 11 décembre 1990, le responsable de l'accès du Ministère a transmis à la Commission un exemplaire de la liste de classement. L'analyse de ce document révèle qu'il est constitué de quatre grandes sections, à savoir : les instructions, le plan de classification, les annexes et enfin, l'index alphabétique. Le plan de classification identifie aussi les grandes familles de sujets, précise leur portée et leur alloue un code uniforme pour l'ensemble de l'organisme.

Les annexes proposent une identification, sous forme de lexique, de toute une série d'activités du Ministère. À titre d'exemple, on y couvre toutes les activités reliées à la vérification interne ou aux dépenses budgétaires.

Enfin, une liste de classement ne saurait être complète et véritablement fonctionnelle, sans son index alphabétique qui, sous la forme d'un lexique, permet une identification par sujets ou par mots repères.

Ce document a été remis à chacune des unités administratives de l'organisme et a été déposé en certains endroits stratégiques tels l'accueil, le Service de la gestion documentaire, ou encore le bureau du sous-ministre.

Tout en regrettant le délai mis à se conformer à l'article 16 de la loi en vigueur depuis le 1er janvier 1986, la Commission constate avec satisfaction, la qualité du classement finalement établi.

3.4 Le rayonnement de la Commission

La visibilité de la Commission s'accroît d'année en année. Le Bureau du président, responsable des activités de communication, doit faire preuve d'ingéniosité, avec ses ressources financières et humaines restreintes, pour satisfaire une clientèle de plus en plus désireuse de connaître ses droits et de s'en prévaloir. C'est dans cette perspective que la Commission s'est fixée pour 1990-1991 les objectifs suivants :

— établir un contact plus pertinent avec la population en général, les personnes qui ont des droits à faire valoir en regard de la Loi sur l'accès et les organismes assujettis;

— contribuer à faire de la Commission l'organisme garant de la protection des renseignements personnels au Québec.

À cet égard, les activités de communication qui ont été poursuivies ou mises de l'avant et qui sont énumérées ci-dessous tentent de réaliser l'un ou l'autre de ces objectifs.

3.4.1 L'image de marque de la Commission

Au cours de l'année, la Commission s'est choisie une nouvelle image de marque représentée par un cadenas et des dossiers. Le cadenas évoque le concept de protection. C'est un symbole facile à identifier, une image forte qui suggère la sécurité et la confiance. La boucle en position déverrouillée traduit l'accès, lequel fait partie intégrante du nom de la Commission. De plus, la symbolique d'un cadenas sous-entend qu'il peut être « ouvert » ou « fermé » pour traduire l'aspect décisionnel des activités de la Commission dans son rôle d'adjudication. Quant aux dossiers qui composent la base du cadenas, ils symbolisent, par leur forme et leur multiplicité, les différents types d'informations détenues par les organismes publics.

Ensuite, la Commission a procédé, dans un premier temps, à l'enregistrement du symbole auprès du Registraire des marques de commerce à Ottawa, puis à ses applications diverses : papeterie, cartes d'affaires, pochette de presse, cartes d'identité du personnel, signalisation et identification.

Enfin, grâce au bulletin « L'ACCÈS », la Commission a fait connaître ses nouvelles couleurs aux responsables de l'accès et, en octobre 1990, elle a lancé officiellement le nouveau symbole à ses bureaux de Québec.

3.4.2 Les demandes d'information

Comme tout organisme public soucieux de satisfaire sa clientèle grandissante, le personnel de la Commission a continué, comme par les années passées, à répondre aux demandes d'information qui lui sont adressées. C'est ainsi qu'entre avril 1990 et mars 1991, il a répondu à plus de 3 500 demandes d'information téléphoniques tant au bureau de Québec que de Montréal comparativement à environ 2 500 en 1989-1990. Ces demandes touchent autant le volet « accès » que le volet « protection » et requièrent souvent l'envoi de publications et de documents complémentaires. Pour la même période, la Commission a enregistré et réglé, dans les meilleurs délais, une centaine de demandes d'information écrites.

3.4.3 Les publications

En ce qui concerne les publications, la Commission a mis l'accent, au cours de l'année, sur la mise à jour de ses titres, étant donné les changements apportés à la loi par l'adoption du projet de loi 62 modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.

En janvier 1991, la Commission publiait, comme à chaque année, le Répertoire des responsables de l'accès 1991, à jour au 1er novembre 1990. Agrémenté d'une nouvelle page couverture représentant le symbole de la Commission, ce document renferme le nom, le titre, la fonction, l'adresse et le numéro de téléphone de la personne responsable de la Loi sur l'accès au sein de chaque organisme assujetti. Imprimé

en 5 000 exemplaires, il a été expédié aux 3 700 responsables de l'accès, pour fins de consultation dans les organismes publics. Il est également disponible aux bureaux de Communication-Québec, aux bureaux de comté des députés et les bibliothèques publiques. Le citoyen qui en fait la demande à la Commission peut aussi en obtenir un exemplaire.

En mars 1991, la Commission publiait le Répertoire 1990 des fichiers des ministères et organismes du gouvernement du Québec, tel que prescrit par la Loi sur l'accès. Ce répertoire constitue une mise à jour du document publié en 1987. Il décrit les fichiers de renseignements personnels que détiennent les ministères et organismes du gouvernement. Pour chaque fichier, le répertoire indique les types de renseignements qu'il contient (renseignements relatifs à l'identité, la santé, l'emploi, le logement, etc...), les catégories de personnes sur qui portent ces renseignements et l'usage qu'on en fait.

Cet ouvrage a été expédié aux responsables de l'accès des ministères et organismes du gouvernement du Québec de même qu'aux bureaux de Communication-Québec pour consultation. Un solde de 500 exemplaires a été mis en vente aux Publications du Québec au coût de 39.95 $. Ce répertoire permet à toute personne d'être au fait des renseignements détenus à son sujet par les organismes publics et facilite ainsi la consultation et la rectification des renseignements conformément à la loi.

Afin de véhiculer une information à jour sur les droits que confère la Loi sur l'accès aux citoyens, la Commission publiait, en mars 1991, un dépliant intitulé « Être bien informé, être bien protégé, ça compte ! » qui prend le relais du dépliant « Des réponses à vos questions». Imprimé à 15 000 exemplaires, dans sa version française, il a été expédié à tous les responsables de l'accès, aux bureaux de Communication-Québec, aux bureaux de comté des députés de même qu'aux bibliothèques publiques. Le citoyen qui en fait la demande à la Commission peut en obtenir un exemplaire. Une version anglaise devrait être disponible dans les mois à venir.

Soucieuse de faciliter la compréhension de la loi auprès de sa clientèle, la Commission a innové, cette année, en publiant un second dépliant sous forme de fiches qui vulgarisent une douzaine de décisions de la Commission. Tiré à 10 000 exemplaires, ce dépliant a été expédié aux responsables de l'accès. De plus, chaque fiche peut être adressée séparément à tout demandeur qui s'interroge sur ses droits en rapport avec une question qui a déjà fait l'objet d'une décision de la Commission. Dans l'avenir, la Commission entend poursuivre cet effort de vulgarisation en publiant à nouveau des fiches sur d'autres décisions qui constituent sa jurisprudence.

En mars 1991, la Commission publiait une brochure intitulée « Renseignements personnels relatifs au Sida: une confidentialité à respecter ». Le second volet de la loi, axé sur la protection des renseignements personnels, a suscité la publication de cette brochure afin d'alerter et de sensibiliser l'opinion publique sur la confidentialité à respecter face aux personnes atteintes du Sida.

En plus de rappeler que la loi prévoit un régime de confidentialité pour les renseignements personnels détenus par les organismes publics québécois, la Commission considère que les renseignements personnels relatifs au Sida doivent recevoir une protection maximale. C'est pourquoi elle invite les organismes publics à faire preuve de vigilance à l'égard de renseignements aussi sensibles. De plus, elle espère que ce document fera connaître davantage aux citoyens les droits qui découlent de la Loi sur l'accès particulièrement en matière de protection des renseignements personnels. Imprimé à 5 000 exemplaires, il a été expédié aux 3 700 responsables de l'accès, aux bureaux de Communications-Québec et aux bibliothèques publiques. Tout citoyen qui en fait la demande à la Commission peut en obtenir un exemplaire.

La Commission publiait, en 1990, un document intitulé « La Loi sur l'accès et les renseignements policiers » qui s'adresse spécifiquement aux corps policiers pour leur faciliter l'interprétation de la loi en regard de leur profession. C'est pour combler un besoin exprimé par le milieu que des rencontres régionales ont été organisées à travers la province par l'Association des directeurs de polices et de pompiers du Québec auxquelles ont collaboré des fonctionnaires de la Commission. Le document a été distribué aux policiers qui assistaient à ces rencontres. Tout citoyen qui en fait la demande à la Commission peut en obtenir un exemplaire.

Au cours de l'année, la Commission a aussi produit une nouvelle version du « Guide explicatif du formulaire de demande d'autorisation de recevoir des renseignements nominatifs à des fins de recherche, d'étude ou de statistique ». Ce guide, mis à l'essai pendant six mois, a été expédié aux personnes ayant déjà demandé une telle autorisation. Selon les résultats et les commentaires recueillis, la brochure sera réévaluée et imprimée de façon définitive.

L'entente conclue en 1986 avec la Société québécoise d'information juridique (Soquij) a été renouvelée en 1990 pour la publication des décisions de la Commission, à raison de quatre recueils par année. Ces recueils permettent une diffusion rapide et ponctuelle de la jurisprudence en matière d'accès à l'information. On y retrouve le texte intégral et le résumé d'une sélection de décisions rendues par la Commission dans le cadre de sa fonction d'adjudication, les

jugements de la Cour du Québec ainsi que les jugements rendus par les tribunaux de droit commun dans le cadre de recours extraordinaires contre les décisions de la Commission ou celles de la Cour du Québec. À ce jour, Soquij compte environ 700 abonnés.

Le bulletin de liaison « L'ACCÈS », destiné aux responsables de l'accès dans les organismes publics, continue d'être publié à raison de quatre numéros par année. Son contenu vise à informer les lecteurs, entre autres, sur les activités de la Commission et de la Direction de la Loi sur l'accès du ministère des Communications, sur la politique ou les directives de la Commission ainsi que sur l'interprétation donnée à certaines dispositions de la loi. L'année dernière, « L'ACCÈS » a fait l'objet d'un sondage auprès de quelque 900 responsables de l'accès qui a démontré l'importance et l'intérêt de cette publication. La Commission a donc poursuivi dans la même veine; cependant, cette année, elle en a rafraîchi la présentation afin d'y intégrer le nouveau symbole graphique de la Commission.

« L'Accès rapide », une lettre d'information, publiée par la Commission à raison d'un numéro par mois, est destiné à informer son personnel sur les activités et les événements qui y surviennent et sur les principaux dossiers qui sont traités.

3.4.4 La participation à des congrès, colloques et conférences

À la suite d'invitations de groupes de divers milieux désireux de se familiariser davantage avec la Loi sur l'accès, le personnel de la Commission est appelé à donner des conférences et à participer à des séances de formation. Cette année, la Commission a répondu à vingt-sept demandes de ce genre. À titre d'exemple, l'Association des archivistes médicales des régions de Montréal et de Laval invitait la Commission à prononcer une allocution sur la loi à l'intention de ses membres.

De plus, au début de 1990, la Commission tentait une percée dans certains congrès et colloques des secteurs assujettis à la loi afin de faire connaître davantage la Loi sur l'accès aux organismes publics et aux utilisateurs potentiels de cette loi. Ainsi, elle a participé au Congrès de la Corporation des secrétaires municipaux du Québec, au Congrès de l'Union des municipalités du Québec, au Congrès de l'Association des hôpitaux du Québec de même qu'au Congrès du Barreau du Québec. De plus, lors des congrès de l'Association des cadres scolaires du Québec et des centres d'accueil, le dépliant de la Commission a été distribué à plus de 1 400 participants.

Par ailleurs, afin de diversifier ses connaissances en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels, la Commission a participé à des événements de portée internationale. Ainsi, en septembre 1990, comme par les années passées, le président de la Commission se rendait à la 12e Conférence internationale des commissaires à la protection des renseignements personnels, tenue en France.

En octobre 1990, deux gestionnaires de la Commission se rendaient en France pour y effectuer une mission d'études sur les dossiers médicaux et les cartes de santé. Enfin, en mars 1991, le président et le secrétaire de la Commission participaient, à Barcelone, à un congrès sur les cartes à micro-processeur dans le domaine de la santé.

3.4.5 La Commission et les médias

Au fil de l'année, la Commission s'est vue à plusieurs reprises sollicitée pour des entrevues radiophoniques ou télévisées, entre autres sur la réforme de la loi ou sur ses propres avis à l'égard de divers projets de loi. La presse écrite, quant à elle, a publié régulièrement des articles concernant la protection des renseignements personnels et a fait état de décisions rendues par la Commission.

Par ailleurs, la Commission, en vue d'informer la population sur la loi, avait, l'année dernière, retenu la collaboration de la Commission des services juridiques pour diffuser sur les ondes de 110 stations de radio de langue française du Québec « la minute juridique », message sur la loi, les droits qui en découlent et le rôle de la Commission. Cette année, avant de répéter la démarche et afin de mesurer l'impact d'un tel placement média, la Commission a eu recours à une firme spécialisée pour effectuer une étude d'efficacité de ce genre de campagne publicitaire. Les résultats de l'analyse devraient être connus dans les prochains mois.

3.4.6 Le traitement de l'actualité

L'actualité représente pour la Commission un défi important. Une surveillance quotidienne de la presse écrite, radiophonique et télévisée de même que l'élaboration d'une revue de presse permettent à la Commission d'être vigilante et, s'il y a lieu, d'intervenir au moment opportun.

3.4.7 Les outils de communication

La Commission a à son actif quelques documents audiovisuels sur la loi. Les principaux titres sont « Les nouveaux droits d'Isabelle », vidéocassette d'une durée de 20 minutes dont le synopsis est le suivant: confrontée à un problème concret, Isabelle apprend la teneur des nouveaux droits que lui confère la Loi sur l'accès.

Ce vidéo fait l'objet de prêt autant par la Commission que par la Vidéothèque du ministère des Communications et est également en vente aux Publications du Québec. De plus, la Commission dispose, pour

prêt, des documents audiovisuels réalisés pour la télévision tels que « Droit au but », « Informations sur la vie privée » et « Justice pour tous ». La Commission a fait la promotion de ces vidéos dans un article paru dans le bulletin « L'ACCÈS » de septembre 1990.

Enfin, pour ponctuer visuellement les conférences données par le personnel, la Commission s'est dotée, au cours de l'année, d'un kiosque d'information portatif avec illustrations et textes sur la loi et le rôle de la Commission.

Chapitre 4
Rapport sur l'application de la Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics

L'article 10 de cette loi oblige un organisme public, dont la loi exige la production d'un rapport annuel de ses activités, à donner, dans ce rapport, un compte rendu sur l'application de cette loi dans les lieux qu'il occupe.

La Commission d'accès à l'information doit, en vertu de sa loi constitutive, produire un rapport de ses activités. Elle doit donc faire état de l'application de la Loi sur la protection des non-fumeurs dans ses locaux.

Conformément aux dispositions de la loi, des affiches ont été posées à la vue du public dans les lieux où il est interdit de fumer. On les retrouve par exemple au centre de documentation, dans la salle de conférence et dans les salles d'audition.

Par ailleurs, aucune infraction à cette loi n'a été signalée depuis son entrée en vigueur le 1er janvier 1987.

Annexe 1
Les avis de la Commission

1. Les avis sur les projets de loi et de règlement

Complément de l'avis sur les modifications proposées à la Loi sur l'assurance-maladie

Avis sur une modification proposée à la Loi sur la santé et la sécurité du travail

Avis sur le projet de loi 62 modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et d'autres dispositions législatives

Second avis sur une modification proposée à la Loi sur la santé et la sécurité du travail

Avis sur une dérogation proposée à la Loi sur l'accès au profit de la Loi sur les mines

Avis sur le projet de loi sur la protection de certaines personnes atteintes de maladie mentale et modifiant le code civil et d'autres dispositions législatives

Avis sur le projet de loi 108 modifiant le Code de la sécurité routière

Avis sur le projet de loi 97 modifiant la Loi sur les normes du travail

Avis sur le projet de loi 102 modifiant la Loi sur l'instruction publique et la Loi sur l'enseignement privé

Avis sur le projet de loi 120 sur les services de santé et les services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives

2. Les avis sur les ententes de communications de renseignements nominatifs

Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant la Régie des rentes du Québec et la Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec

Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant le centre hospitalier de St. Mary et la Fondation du centre hospitalier de St. Mary

Avis relatif au projet d'entente de communication de renseignements nominatifs associant le ministère de la Santé et des services sociaux et l'Île-du-Prince-Édouard

Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant le centre hospitalier St-Jean et le centre hospitalier St-François d'Assise de la Sarre

Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements personnels entre la Régie de l'assurance-maladie du Québec et le ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la formation professionnelle

Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant la Régie des rentes du Québec (régime des rentes) et les centres de services sociaux du Québec.

Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant la Régie des rentes du Québec (allocation d'aide aux familles) et les centres de services sociaux du Québec

Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant la Société de l'assurance automobile du Québec et le Ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la formation professionnelle

Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant la Régie de l'assurance-maladie du Québec et la Société de l'assurance automobile du Québec

Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements personnels associant le ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la formation professionnelle et la Régie des rentes du Québec

Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements personnels associant l'Office municipal d'Habitation de Drummondville et la Commission scolaire Des Chênes

Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant la Régie de l'assurance-maladie du Québec et l'Hôpital Notre-Dame de Montréal

Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant la Commission de l'emploi et de l'Immigration du Canada et la Régie de l'assurance-maladie du Québec

Avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant le ministère de l'Enseignement supérieur et de la science et le ministère de l'Éducation

Second avis sur le protocole d'accès et d'utilisation de renseignements nominatifs associant la Régie des rentes du Québec (Régime des rentes et allocation d'aide aux familles) et les Centres de services sociaux du Québec

3. Les avis portant sur des projets de décret

Avis sur un projet de décret concernant la désignation des membres et des employés de la Commission de protection des droits de la jeunesse, à titre de personnes ayant accès aux dossiers tenus en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants

Tableau 1

Demandes reçues et réglées (1990-1991)

		Reçues	Réglées*	Désistement
AB	Demandes abusives faites à un organisme public	3	1	0
AS	Autorisation d'accès pour fins d'étude, statistique (125)	84	69	12
CI	Demande de cueillette d'information (article 66)	2	1	0
DA	Demande d'accès auprès de la CAI	5	8	0
DC	Décret du gouvernement	1	1	0
DI	Demande d'information	110	91	0
DR	Demande de rectification auprès de la CAI	1	1	0
EG	Entente de gestion entre organismes (article 172)	0	4	0
EQ	Enquête conduite par la CAI	37	42	6
ET	Entente de transfert entre organismes	24	18	2
FC	Établissement d'un fichier confidentiel	0	0	0
PL	Avis sur projet de loi et de règlement	15	11	0
RD	Révision d'une demande d'accès aux documents	270	111	90
RP	Révision d'une demande d'accès aux renseignements personnels	109	44	57
RR	Révision de rectification de renseignements personnels	9	5	4
RT	Révision formulée par un tiers	4	3	2
Total		**674**	**410**	**173**

* Les chiffres contenus dans ces colonnes comprennent des dossiers qui étaient en suspens au début de l'année financière, soit le 1er avril 1990.

Tableau 2

Lieu et nombre d'auditions (1990-1991)

Montréal	91
Québec	13
Régions	14
Total	**118**

Tableau 3

Nature des décisions rendues (1990-1991)

	Accueillies	Accueillies en partie	Rejetées	Constats*	Désistements	Absence de juridiction	Dossiers clos
Accès aux documents administratifs	24	37	24	1	90	—	25
Accès à son dossier personnel	8	10	13	1	57	—	12
Demandes de rectification renseignements personnels	—	2	2	—	4	—	1
Demandes formulées par un tiers	—	2	1	—	2	—	—
Requêtes pour ne pas tenir compte de demandes abusives	—	1	—	—	—	—	—
Total	**32**	**52**	**40**	**2**	**153**	**—**	**37**

* Les constats réfèrent à une entente survenue entre les parties en cours d'audition.

Tableau 4

Organismes impliqués par types de demandes (1990-1991)[1]

	Ministères	Organismes gouvernementaux	Monde municipal	Réseau des affaires sociales[2]	Réseau de l'éducation[3]
Accès aux documents administratifs	42	25	92	22	24
Demandes d'accès aux renseignements personnels	24	19	22	27	9
Demandes de rectification de renseignements personnels	5	1	—	2	1
Demandes formulées par un tiers	—	—	—	1	—
Requêtes pour ne pas tenir compte de demandes abusives	—	—	—	—	—
Total[4]	**71**	**45**	**114**	**52**	**34**

1 Ce tableau ne porte que sur les décisions rendues et sur les désistements.

2 Le réseau des affaires sociales comprend les CRSSS, les CSS, les CLSC, les hôpitaux et les centres d'accueil.

3 Le réseau de l'éducation comprend les commissions scolaires, les cégeps, les maisons d'enseignement privées et les universités.

4 Les totaux réfèrent au nombre de demandes adressées à un type d'organismes et peuvent impliquer le même organisme plusieurs fois.

Tableau 5

Catégories de demandeurs (1990-1991)[1]

	Citoyens	Journalistes	Syndicats	Groupes de pression	Élus	Partis politiques (provincial-municipal)	Entreprises	Avocats	Organismes publics	Organismes publics non assujettis à la Loi sur l'accès
Accès aux documents administratifs	102	15	24	18	2	1	28	5	4	2
Accès à son dossier personnel	98	1	—	—	—	—	1	1	—	—
Demandes de rectification de renseignements personnels	9	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Révision formulée par un tiers	1	—	—	—	—	—	4	—	1	—
Demandes abusives faites à un organisme public	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—
Total	**210**	**16**	**24**	**18**	**2**	**1**	**33**	**6**	**5**	**2**

1 Ce tableau ne porte que sur les décisions rendues et sur les désistements.

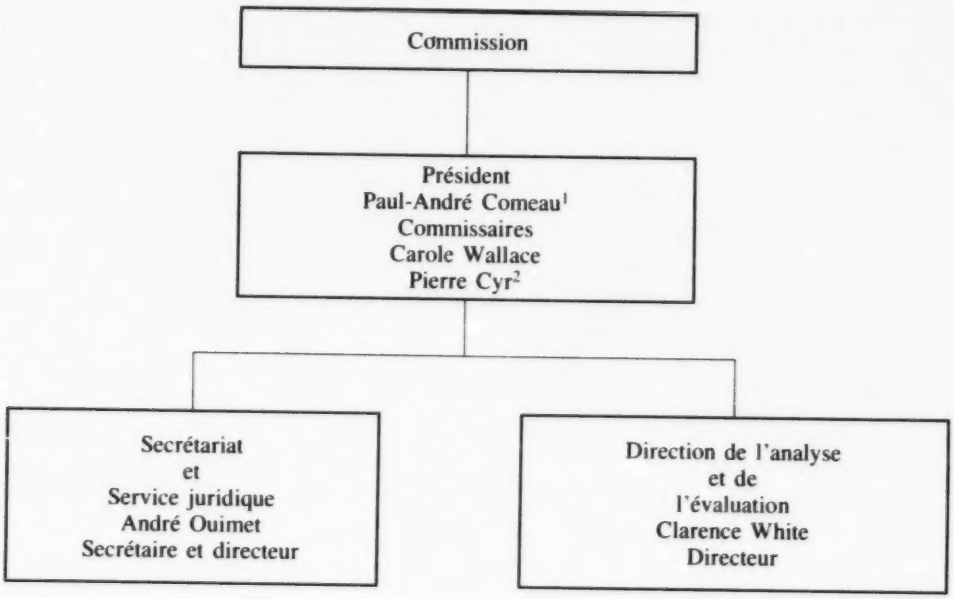
Tableau 6

Nature des décisions rendues après enquête sur plainte

Nom des parties	Fondée ou non fondée
A et B c. Ministère de la sécurité publique	Fondée
Commission scolaire Lac-Témiscaminque c. Commission scolaire Lac-Témiscamingue	Non fondée
C c. Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ)	Fondée
D c. Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec	Non fondée
Syndicat des métallos, local 6086 c. Centre de santé des Hauts-Bois	Fondée
E c. Laval (ville de)	Fondée
Commission d'accès à l'information c. Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ)	Fondée
F c. Saint-Nicéphore (Municipalité de)	Fondée
Comité chômage et aide sociale Lotbinière-Ouest c. Ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle	Fondée
G c. CLSC Basse-Ville	Sans suite
H c. Saint-Sauveur (Paroisse)	Fondée
I c. Hôpital Saint-Luc	Non applicable
J c. Saint-Sauveur (Paroisse)	Fondée
K c. Institut de cardiologie de Montréal	Fondée
L c. Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec	Clos
M c. Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ)	Clos

Tableau 7

Organigramme de la Commission d'accès à l'information



1 Monsieur Jacques O'Bready a quitté la Commission le 2 novembre 1990.

2 Madame Thérèse Giroux a quitté la Commission le 12 mars 1991.

Tableau 8

Effectifs permanents de la Commission au 31 mars 1991

	Québec	Montréal	Total
Hors cadres	1	2	3
Cadres	2	0	2
Professionnels	9	2	12
Employés de soutien	12	2	14
	24	**6**	**30**

* Deux postes n'étaient pas comblés à cette date.

Composition typographique: Mono-Lino inc.

Achevé d'imprimer en juin 1991
sur les presses de l'imprimerie
Laurentide Inc. à Loretteville

Commission d'accès
à l'information
du Québec

ISBN 2-551-14628-3

90000

9 782551 146284

Imprimé au Québec (Canada)

4 00 5